



Universitat de Girona

ELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA. UNA VISIÓ HISTÒRICA

Antoni VILÀ MANCEBO

ISBN: 84-688-6331-9

Dipòsit legal: GI-338-2004

<http://hdl.handle.net/10803/7966>

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

**ELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA.
UNA VISIÓ HISTÒRICA**

Tesi doctoral presentada al Departament de Pedagogia
de la Universitat de Girona

Dirigida pel Dr. Salomó Marquès Sureda

Antoni Vilà i Mancebo

Girona, setembre del 2003

A l'Anna Maria,
en Toni i la Nuri,
les Júlies,
i a la memòria d'en Joan

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ

I.	PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI	11
II.	AGRAÏMENTS	14

PRIMERA PART. PROJECTE D'INVESTIGACIÓ

CAPÍTOL I. DISSENY DE LA INVESTIGACIÓ

1.1.	EL MARC DE REFERÈNCIA	21
1.1.1.	Reflexions inicials	21
1.1.2.	Precisions sobre els termes i el mètode	24
1.1.2.1.	Anàlisi dels termes	24
1.1.2.2.	La interdisciplinarietat	25
1.1.2.3.	Obertura i flexibilitat	26
1.1.3.	Objecte de la investigació	26
1.2.	DELIMITACIÓ DEL CAMP D'ESTUDI	27
1.2.1.	Tipus d'investigació històrica	27
1.2.2.	Demarcació territorial	28
1.2.3.	Límits cronològics	28
1.2.4.	Proposta d'anàlisi conceptual i temporal	31
1.3.	MARC TEÒRIC I QÜESTIONS PLANTEJADES	33
1.3.1.	Marc teòric de referència per a la investigació	33
1.3.2.	Problemàtica d'estudi de la investigació	37
1.4.	MÈTODE I TÈCNiques	40
1.4.1.	Consideracions prèvies	40
1.4.1.1.	Les dificultats d'aplicació del mètode comparatiu	40
1.4.1.2.	Problemes relacionats amb l'observació històrica	42
1.4.2.	Dimensions operatives	45
1.4.2.1.	Esquema general	45
1.4.2.2.	Les necessitats	48
1.4.2.3.	Els drets i les llibertats	51
1.4.2.4.	Els deures i les responsabilitats	54
1.4.2.5.	El finançament	55
1.4.2.6.	Les respostes	56
1.4.2.7.	La producció i la provisió	56
1.4.3.	Fonts documentals	57

CAPÍTOL II MARC DE REFERÈNCIA CONCEPTUAL

2.1. INTRODUCCIÓ	63
2.2. ELS SERVEIS SOCIALS	63
2.2.1 Concepte tècnic	63
2.2.1.1. Aspectes generals	63
2.2.1.2. Qüestions terminològiques	64
2.2.1.3. Visió cronològica	67
2.2.1.4. Elements clau	68
2.2.2. Concepte jurídic	70
2.2.2.1. Declaracions i normes internacionals	70
2.2.2.2. Legislació espanyola	71
2.2.2.3. Normativa catalana	73
2.2.2.4. Normativa autonòmica	75
2.3. CONCEPTES RELACIONATS	82
2.3.1. La caritat	83
2.3.2. La beneficència	84
2.3.3. L'assistència social	86
2.3.4. L'acció social	87
2.3.5. La seguretat social	89
2.3.6. El treball social	93
2.3.7. Altres	94
2.4. PROPOSTA OPERATIVA	96

SEGONA PART. UNA VISIÓ HISTÒRICA DELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

CAPÍTOL I. INTRODUCCIÓ: ANTECEDENTS DELS SERVEIS SOCIALS ACTUALS

1.1. PRESENTACIÓ	103
1.2. LA POBRESA I LA CARITAT MEDIEVAL	103
1.2.1. El sistema feudal	103
1.2.2. La pobresa i la caritat	104
1.2.3. Les propostes sobre les maneres d'afrontar la pobresa	108
1.2.4. Els remeis	112
1.3. ELS CANVIS A PARTIR DEL RENAIXEMENT	123
1.3.1. La pobresa urbana	123
1.3.2. Modalitats d'assistència	126
1.3.3. Els grans debats sobre la pobresa	128
1.4. LA FI DE L'ABSOLUTISME I LA INDUSTRIALITZACIÓ	137
1.4.1. Un nou context	137
1.4.2. Les respostes normatives. Les Lleis de beneficència	140
1.4.2.1. La Constitució de Cadis i la Llei de beneficència de 1822	141
1.4.2.2. La Constitució de 1845 i la Llei de beneficència de 1949.....	144
1.4.2.3. Mesures legals en relació amb la infància	147

1.4.3. La qüestió social i les noves respostes.....	156
1.4.3.1. L'ajuda mútua obrera	156
1.4.3.2. La legislació laboral i les assegurances socials	157
1.4.3.3. La Constitució de 1931	159
1.4.4. Les experiències d'autogovern català.....	161
1.4.4.1. La Mancomunitat de Catalunya (1914-25).....	161
1.4.4.2. La Generalitat de Catalunya (1932-39)	169
1.5. L'ETAPA FRANQUISTA	173
1.5.1. Trets de la situació socioeconòmica	173
1.5.2. Els fonaments del nou Estat.....	175
1.5.3. Iniciatives renovadores	185
1.5.4. Principals actuacions.....	188
1.6. CONSIDERACIONS FINALS: UN LLARG CAMÍ	196

CAPÍTOL II. LA GESTACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS DE LA DEMOCRÀCIA

2.1. LA TRANSICIÓ VERS UNA SOCIETAT DEMOCRÀTICA	201
2.1.1. Característiques generals.....	201
2.1.2. L'Estat social i els serveis socials.....	208
2.1.3. La iniciativa social i els professionals.....	210
2.1.4. Les primeres propostes dels partits polítics	211
2.1.5. Consulta sobre organització i administració dels serveis socials.....	221
2.1.6. Els serveis socials en els programes municipals.....	222
2.2. LA GENERALITAT PROVISIONAL.....	224
2.2.1. Procés de recuperació.....	224
2.2.2. Propostes per a un projecte d'integració	227
2.2.2.1. Direcció General de Promoció Social. Departament de Governació	227
2.2.2.2. Direcció General d'Assistència Social. Departament de Sanitat i Assistència Social	230
2.3. LES PECES LEGALS BÀSIQUES DEL CANVI	235
2.3.1. La Constitució Espanyola de 1978	235
2.3.1.1. La creació d'un nou model d'Estat	235
2.3.1.2. Els drets civils, polítics i socials	237
2.3.1.3. Els drets socials a la Constitució.....	239
2.3.1.4. L'organització territorial	242
2.3.1.5. Els serveis socials a la Constitució	243
2.3.1.6. La distribució i accés a les competències	245
2.3.1.7. Les competències autonòmiques en matèria de serveis socials.....	247
2.3.2. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979	248
2.3.2.1. Aspectes generals	248
2.3.2.2. Competències en matèries relacionades amb la intervenció social	252

CAPITOL III. LA CONFORMACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS A L'ESTAT SOCIAL

3.1. ELS ANYS VUITANTA.....	263
3.2. LES PRIMERES ACTUACIONS	270
3.2.1. Les Corporacions locals democràtiques.....	270
3.2.1.1. Els ajuntaments.....	270
3.2.1.2. Les diputacions	286
3.2.2. La Generalitat estatutària. La Direcció General de Serveis Socials.....	289
3.2.3. Les transferències de l'assistència i serveis socials de l'Estat i de la Seguretat social.....	294
3.2.3.1. Traspàs dels servis de l'Estat	295
3.2.3.2. Traspàs dels serveis de la Seguretat Social (INSERSO)	299
3.2.4. Els serveis socials de base	303
3.2.5. Altres aportacions inicials.....	312
3.2.5.1. Aportacions socialistes	312
3.2.5.2. Iniciatives de la Generalitat	316
3.2.5.3. Propostes municipalistes	319
3.2.5.4. Iniciatives socials.....	320
3.2.5.5. Contribucions dels professionals	321
3.2.5.6. Els serveis socials a la LISMI.....	323
3.3. CAP A LA DEFINICIÓ DEL MODEL I LA SEVA ORGANITZACIÓ	323
3.3.1. El Mapa de Serveis Socials.....	323
3.3.2. La primera proposició de Llei de Serveis Socials.....	327
3.3.3. La creació de l'ICASS	331
3.3.4. La Llei de Serveis Socials.....	334
3.3.5. Les bases del règim local i l'ordenament territorial.....	341
3.3.6. El desenvolupament de la Llei de Serveis Socials.....	345
3.3.7. El primer pla d'actuació social	348
3.3.8. La consolidació de l'atenció primària.....	352
3.3.9. Altres iniciatives i actuacions.....	353
3.3.9.1. El programa d'atenció a la infància i adolescència en risc	353
3.3.9.2. L'espai sociosanitari	355
3.3.9.3. El voluntariat i els serveis socials.....	355
3.3.9.4. El programa de suport a l'atenció primària	355
3.3.9.5. Els convenis.....	356
3.3.9.6. El Pla Concertat	357
3.3.9.7. Les trobades municipals	358

CAPÍTOL IV. LA CONSOLIDACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS

4.1. LA DARRERA DÈCADA DEL SEGLE	363
4.1.1. Un nou entorn.....	363
4.1.2. Trets bàsics del període a Catalunya	367
4.2. VERS NOVES POLÍTIQUES.....	370
4.2.1. Generals.....	370
4.2.1.1. La creació del Departament de Benestar Social	371
4.2.1.2. El debat i l'aprovació de la Llei 4/94.....	375
4.2.1.3. Els Plans d'actuació social	381

4.2.2. Locals.....	387
4.2.2.1. Els debats del món local	387
4.2.2.2. Les noves polítiques municipals i les reformes organitzatives	393
4.2.2.3. L'ordenació territorial de Catalunya i la redistribució competencial	399
4.2.2.4. Neixen els serveis socials comarcals	404
4.2.2.5. Els sector regionals	405
4.2.2.6. Les diputacions	406
4.3. EL DESENVOLUPAMENT DELS SERVEIS SOCIALS	410
4.3.1. Revisió de la situació dels principals elements del sistema.....	410
4.3.1.1. El dret als serveis socials.....	410
4.3.1.2. Els drets i deures dels destinataris i usuaris	412
4.3.1.3. Els responsables i obligats.....	414
4.3.1.4. El finançament	416
4.3.1.5. El "sistema" i la "xarxa"	431
4.3.1.6. La configuració de l'atenció primària.....	436
4.3.1.7. Evolució general dels serveis socials: aspectes quantitius	442
4.3.1.8. La participació	447
4.3.1.9. Els aspectes relacionals públic-privat	454
4.3.1.10. Les noves xarxes de Benestar Social.....	459
4.3.2. Examen de les principals activitats i experiències locals.....	461
4.3.2.1. Ajuntaments.....	461
4.3.2.2. Ajuntament de Barcelona.....	471
4.3.2.3. Consells comarcals	480
4.3.2.4. Diputació de Barcelona	488

TERCERA PART. CONCLUSIONS

I. CONCLUSIONS	495
II. PERSPECTIVES PER FUTURES INVESTIGACIONS	514

BIBLIOGRAFIA I ANNEXES

BIBLIOGRAFIA I FONTS DOCUMENTALS	519
SIGLES UTILITZADES.....	551
TAULES CRONOLÒGIQUES	557
RESPONSABLES POLÍTICS I TÈCNICS DELS SERVEIS SOCIALS	585

INTRODUCCIÓ

I. PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI

En la fase preparatòria d'aquesta investigació s'optà per fer una recerca que, partint dels treballs realitzats sobre els serveis socials, em permetés recopilar-los i fer-los créixer per anar completant-ne el coneixement. Era una bona oportunitat per ordenar i ampliar el material sobre el tema i reflexionar sobre els coneixements adquirits i les experiències viscudes durant els quasi trenta anys durant els quals els serveis socials han estat una de les meves principals ocupacions, des de les tasques funcionaries a Madrid, en els primers serveis socials de la Seguretat Social, i després a la Generalitat en la constitució dels serveis socials catalans, fins a l'etapa de professor de Serveis Socials a l'Escola Universitària de Treball Social de Barcelona i als estudis d'Educació Social de la Universitat de Girona o en les diverses col·laboracions amb grups i entitats cíviqes, voluntàries i oficials i les desenvolupades com a col·laborador del Consell General i del Govern d'Andorra i de consultor del PNUD en l'àmbit internacional.

Després d'una primera aproximació a aquest plantejament, es constatà la necessitat de dissenyar una investigació que, aprofitant el material i els recursos de què es disposava, s'ampliés amb noves aportacions per aconseguir una contribució innovadora en l'àmbit estudiat. En aquest sentit, es considerà que podria reunir aquests requisits en una investigació que abordés el fenomen dels serveis socials des d'una perspectiva històrica i a partir d'una anàlisi institucional, legislativa i de les polítiques, que pren Catalunya com a marc territorial i punt d'observació. L'enfocament historiogràfic no suposa renunciar a la necessària interdisciplinarietat, ni el seu caràcter exploratori i la seva exposició en forma de relat no són indicatius de la simple intenció de buscar i ordenar el material i descriure els fets, sinó que es pretén reflexionar sobre aquests mateixos fets, elaborar comentaris i presentar interpretacions o explicacions sobre el fenomen estudiat.

L'objecte de la recerca són els serveis socials actuals conformats en el gresol de l'Estat social, democràtic i autonòmic. Tot i que el terme és relativament nou, les activitats en què consisteixen els serveis socials tenen molts anys d'existència; per això es tracta dels precedents, ja que sense tenir-los en compte difícilment es pot entendre la realitat actual. Per a la recol·lecció del material s'aprofitaren algunes de les tasques realitzades per a l'elaboració de l'estudi sobre el marc històric dels serveis socials locals a Catalunya, que facilità la col·laboració de molts professionals i experts, així com la realització d'una primera aproximació sobre aquests temes, si bé en aquell cas era circumscrita a l'àmbit local. La novetat de l'estudi, doncs, és l'enfocament històric, realitzat bàsicament des de les perspectives d'anàlisi institucional, normativa i de les polítiques, referit als serveis socials en general i centrat en el territori català.

D'altra banda, pot estranyar d'entrada que aquesta investigació relativa als serveis socials es presenti al Departament de Pedagogia, on sembla que aquest sector podria tenir un encaix forçat. De les diferents raons que ens impel·liren a presentar-la a l'esmentat departament, n'assenyalarem tres. La primera és que els serveis socials formen part, cada cop més, dels programes d'estudis relacionats amb l'educació, com succeeix en el cas de les assignatures que imparteixo, que tenen com a eix central els serveis socials, ja que presenten forts lligams amb l'educació no formal, com queda palès en el fet que de manera creixent els professionals de l'educació estiguin ocupats en l'atenció primària o en algun centre o establiment de serveis socials, ja sigui en l'àmbit de la infància, la discapacitat o la vellesa. En segon lloc, tant els serveis socials

com l'educació, i en particular la pedagogia social, tenen en comú que són branques de l'arbre de la intervenció social i ambdós formen part de les polítiques socials i constitueixen elements importants de l'anomenat *benestar social*. Veiem, doncs, que no es tracta pas d'àmbits allunyats i amb poca relació, sinó que, al contrari, són sectors molt propers i amb relacions intenses. El darrer motiu és que a les universitats catalanes on s'ha creat l'àrea de coneixement de Treball Social i Serveis Socials, una de les opcions emprades per a la seva integració ha estat a les facultats de Pedagogia. D'altra banda, a la Universitat de Girona hi ha un precedent d'una tesi presentada al Departament de Pedagogia que tractà temes propis de l'àrea esmentada.

El treball s'ha estructurat en tres parts, a més de la present introducció. La primera part està dedicada al projecte d'investigació, que al principi tracta del marc de referència, on es presenten unes reflexions inicials, es fan unes precisions sobre la utilització dels termes i el mètode, i es tracta de l'objecte d'estudi. Després, es determina el tipus d'investigació i es delimita el seu àmbit territorial i cronològic. En tercer lloc, s'estableix el marc teòric de referència i es formulen les principals qüestions i consideracions plantejades a l'entorn de la problemàtica d'estudi, i el darrer apartat versa sobre el mètode i les tècniques emprades, en el qual es fan algunes consideracions referents a les dificultats sorgides per aplicar el mètode comparatiu i l'observació i, finalment, es concreten les dimensions operatives (necessitats, drets, deures i responsabilitats, finançament, respostes i producció i provisió) i les fonts documentals.

A causa de la complexitat i la importància que tenen per a la recerca els aspectes conceptuals, es destina íntegrament el capítol segon a l'establiment d'un marc de referència, en el qual s'estudia el concepte tècnic i el jurídic dels serveis socials, així com el d'altres termes relacionats, com la caritat, la beneficència, l'assistència social, l'acció social, la seguretat social o el treball social, entre d'altres. Al final es presenta una proposta operativa per emprar durant la investigació.

La segona part, titulada "Una visió històrica dels serveis socials a Catalunya", recull pròpiament la investigació. El primer capítol es refereix als antecedents, que es remunten a la pobresa i la caritat medievals, període en què sembla que s'observen alguns signes precursors dels serveis socials (una certa organització i aplicacions tècniques), i a continuació es revisen les aportacions del Renaixement, així com els canvis que es produïren el final de l'absolutisme i els derivats de la industrialització. En aquesta fase s'analitzen també les experiències d'autogovern català: la Mancomunitat de Catalunya i la Generalitat de l'etapa republicana. Per tancar aquest capítol, es tracta l'etapa franquista, que facilita informació sobre les institucions públiques i les del règim, els avenços en protecció social a la segona part del període i de les iniciatives renovadores i el paper de la iniciativa social en aquest àmbit. Al final es determinen les característiques dels mecanismes d'atenció social a l'acabament de la dictadura.

El segon capítol se centra en l'etapa de la transició, quan es produeix la gestació dels serveis socials de la democràcia, en el qual, després d'una ràpida revisió general sobre aquesta etapa, es tracta del paper desenvolupat per la iniciativa social i de les propostes i realitzacions de la Generalitat provisional, per després analitzar el tractament dels serveis socials en les dues peces legislatives bàsiques del canvi: la Constitució espanyola del 1978 i l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979.

El tercer capítol es dedica a la dècada dels vuitanta. S'hi aborda l'inici del nou Estat constitucional, que suposa la creació i posada en marxa de les comunitats autònomes. Pel que fa als serveis socials a Catalunya, en aquesta part s'exposen les actuacions dels primers ajuntaments democràtics i la constitució i estructuració de la Generalitat autonòmica, així com les transferències rebudes de l'Estat i de la Seguretat Social en aquesta matèria. S'analitzen la definició, l'estructuració i l'organització dels serveis a través de les principals lleis que els regulen (la Llei d'administració institucional per la qual es creà l'ICASS, del 1983, la Llei de serveis socials, del 1985, la Llei de bases de règim local estatal, del 1985, i les lleis catalanes d'ordenament territorial del 1987), així com de les normes de desplegament i dels programes i actuacions realitzades.

El capítol quart, corresponent a la dècada següent, és on es constaten també importants transformacions de forma i de fons dels serveis socials. S'hi analitzen en general els significats dels canvis que se situen des de la fase excepcional de consens fins a una altra de certa normalitat democràtica, fets que repercuteixen en les polítiques i l'organització de serveis socials en els àmbits local i autonòmic i en les actuacions del sector privat. Es revisen els aspectes i les novetats principals, com la creació del Departament de Benestar Social, la Llei 4/1994 i els plans d'actuació i els elaborats pels ajuntaments, els debats del món local, les reformes organitzatives i les repercussions de les lleis territorials catalanes, com la creació de les comarques, la reducció del paper de les diputacions i la redistribució competencial local. Finalment, es revisa el fort creixement experimentat pels serveis socials i la seva consolidació en el territori, des dels diferents elements del sistema, i s'examinen les principals activitats i experiències locals.

En la tercera part es presenten les conclusions i consideracions referents als diferents problemes i qüestions plantejats inicialment en el projecte d'investigació, ordenats segons els períodes estudiats. El caràcter exploratori de la recerca ha afavorit la detecció de múltiples qüestions que necessiten estudis específics; per això s'ha ampliat aquest apartat amb una breu referència a les perspectives per a futures investigacions, on s'assenyalen algunes de les qüestions sorgides que semblen de més interès per completar i aprofundir aquest camp.

El darrer apartat es dedica a la bibliografia i annexes. Es detallen la bibliografia i les fonts documentals emprades, les sigles utilitzades, les taules cronològiques i la relació dels responsables polítics i tècnics dels serveis socials a Catalunya en el període estudiat.

II. AGRAÏMENTS

El fet de situar com a punt de partida de la investigació els treballs realitzats i les experiències obtingudes durant la meua trajectòria professional fa que, a més de les aportacions inèdites, se n'hi incorporin moltes altres rebudes i compartides al llarg d'aquests anys. En aquest sentit, el treball adquireix una dimensió col·lectiva que em converteix en deutor de moltes persones que des de diferents perspectives m'han ajudat a conformar la meua visió sobre els serveis socials i la seua evolució. És impossible anomenar totes les que m'han vingut al cap en el curs de l'elaboració d'aquest estudi; per això, d'una manera general, vull expressar el meu sincer agraïment a totes elles, ja que sense les seves aportacions i ensenyaments no hauria estat possible aquest treball.

Tanmateix, de manera singularitzada vull mencionar alguns agraïments pels suports rebuts al llarg de la recerca, començant per la meua família: a la meua dona, Anna Maria; al meu fill i la nora, Toni i Nuri; a la meua mare i la meua néta, totes dues es diuen Júlia. Tots ells, a més de suportar els inconvenients propis d'aquests períodes, m'han animat i acompanyat fins a la recta final i calorosa de l'estiu del 2003.

El meu primer contacte amb els serveis socials fou a Madrid, on vaig ser destinat com a funcionari durant quasi un any. Aquests inicis em permeteren seguir i participar en la dimensió estatal d'aquest àmbit i conèixer persones que han estat per a mi punts de referència permanents. En primer lloc, el meu agraïment a Demetrio Casado, pel seu mestratge i pel suport i les generoses aportacions permanents als meus treballs sobre serveis socials. També el meu agraïment a Manolo Aznar, company de treball en la meua etapa madrilenya, pel seu guiatge en els complexos temes jurídics dels serveis socials, sobre els quals encara continuem debatent, i a Gregorio Rodríguez Cabrero, catedràtic de Sociologia de la Universitat d'Alcalá, per les lliçons sobre polítiques socials rebudes al llarg de les investigacions que hem compartit.

D'altra banda, els meus coneixements i plantejaments inicials sobre els serveis socials provenen bàsicament de l'anomenada Escola Catalana de Serveis Socials, integrada per un grup de professionals que varen fer aportacions teòriques i pràctiques decisives a la constitució dels actuals serveis socials. Entre els seus membres haig de mostrar la meua gratitud per les ensenyances de Rosa Domènech, Francesca Masgoret, Rosa Romeu, Glòria Rubiol i Isabel Montraveta, amb qui vaig elaborar i publicar els primers articles sobre el tema.

De l'etapa inicial de la Generalitat em sento deutor de tots els companys amb qui vàrem intentar crear uns serveis socials diferents adreçats a tots els ciutadans, tot i que voldria significar-ho en la persona del recordat Jaume Nualart, primer director general de Serveis Socials, així com de Pilar Malla i Àngels Vilaró, amb les quals vaig compartir els anys més creatius de la meua funció pública, i Joan Artells, de qui vaig aprendre el sentit i les tècniques de la planificació.

Del món local són moltes les aportacions que he rebut i a les quals ja fèiem constar el nostre agraïment explícit en el pròleg de la publicació de l'anterior treball històric esmentat sobre els serveis socials locals. Tanmateix, tinc l'obligació de reconèixer expressament els ensenyaments d'Amadeu Mora i de Ramon Nicolau, amb qui he tingut

el plaer de compartir estudis, activitats i debats que m'han resultat decisius per al coneixement dels serveis socials i que he emprat profusament en la present investigació.

Des de l'àmbit universitari, la meua reconeixença a tots els col·legues de l'Escola Universitària de Treball Social de Barcelona i d'una manera especial a Manel Barbero, ja que el seu exemple i suport em varen esperonar a seguir en les tasques universitàries. També a tots els companys de la Universitat de Girona que m'han animat i ajudat, d'una manera específica a Alfons Martinell, que és el culpable de la meua incorporació a la UdG; a Pilar Monreal, Jordi Feu, Joan Miquel Palaudàries i Jaume Guia, per les seves observacions i comentaris al treball; a les companyes de despatx, Carme Timoneda i Sílvia Mayoral, que han suportat els meus neguits i m'han donat suport, i a l'inefable Carles Trèmols, que m'ha ajudat en les tasques de compaginació i d'informàtica. També el meu agraïment a Andreu Pulido, de la Unitat de Suport Lingüístic, per la cura i la rapidesa en la revisió del text, i al Servei de Llengües Modernes de la UdG per la beca atorgada amb aquesta finalitat.

També sóc deutor de professors d'altres universitats per la seva ajuda i consell, especialment dels catedràtics de Serveis Socials Carmen Alemán, de la Universitat de Granada, actualment a la UNED de Madrid, Antonio Gutiérrez, de la Universitat de Saragossa, i Encarna Guillén, de la Universitat Complutense. També agraeixo l'ajut de la professora Júlia Montserrat, de la Universitat Ramon Llull, i de Yolanda María de la Fuente, directora de l'Escola Universitària de Treball Social de Jaén, així com de Fèlix Santolaria, professor titular de Teoria i Història de l'Educació a la Universitat de Barcelona, per les respostes a les qüestions que li he formulat sobre aspectes històrics concrets de la tesi. També gràcies a Sebastià Sarasa, de la Universitat Pompeu Fabra, i a Alfred Vernis, d'ESADE, de qui vaig poder aprendre durant els treballs realitzats en l'equip tècnic al qual la Diputació de Barcelona havia encarregat les bases per a un nou model de serveis socials municipalista.

Així mateix, foren importants les experiències adquirides els anys de col·laboració a Andorra en matèries de legislació i planificació de serveis socials i ho haig d'agrair especialment a aquelles persones amb qui he treballat més a prop: Maria Reig, Lourdes Gasset, Rosa Mari Mendicó, Margarida Coll i Montserrat Gil.

No voldria oblidar-me del deute de gratitud que tinc amb tota la comunitat científica del Colegio de Jalisco i d'una manera especial amb el seu president, Josep Maria Murià, la secretària general, Angèlica Peregrina, i Andrés Fàbregas, cap d'estudis, que em varen facilitar generosament el seu suport científic i humà durant la meua estada com a becari de la UdG a l'esmentat centre investigador mexicà durant la fase inicial d'elaboració de la tesi.

Per acabar, un parell d'agraïments especials. El primer per a Glòria Rubiol, pels debats, coneixements i reflexions compartits amb motiu del darrer treball que vàrem realitzar conjuntament, que m'han estat de gran utilitat en l'elaboració de la tesi, així com pel seu suport permanent i per haver tingut l'amabilitat de llegir-se els textos i fer-me observacions i suggeriments de gran interès. El darrer agraïment s'adreça al meu tutor, Mon Marquès, pel seu guiatge, ensenyaments i paciència durant tot el període d'elaboració de la investigació, així com per la seva permanent disponibilitat i amabilitat.

I PART

PROJECTE D'INVESTIGACIÓ

CAPÍTOL I

DISSENY DE LA INVESTIGACIÓ

1.1 EL MARC DE REFERÈNCIA

1.1.1 Reflexions inicials

Per assolir uns objectius en qualsevol projecte cal fixar un camí i establir un procediment, els quals, quan es tracta d'una investigació, han d'ajustar-se al mètode científic. Descartes definia aquest procediment com el conjunt de regles certes i fàcils, gràcies a les quals tots els que les observin escrupolosament no suposaran mai vertader el que és fals;¹ tanmateix, a la pràctica no és tan senzill, les regles no són tan clares ni admeses, sinó que és una qüestió polèmica entre les anomenades *dues cultures*: el món de les ciències i el de les humanitats.

El destacat paper desenvolupat per la física en el passat li va atorgar autoritat per imposar-se a les altres disciplines, amb la qual cosa es van generar conflictes encara no resolts, com assenyalava Ortega y Gasset: “Se dirá que, conforme iba notándose la resistencia del fenómeno humano a la razón física, iba también acentuándose otra forma de ciencia opuesta a ella: frente a las ciencias naturales, en efecto, surgían y se desarrollaban las llamadas ciencias del espíritu, ciencias morales o ciencias de la cultura”.² Es destaca aquest aspecte, perquè sovint aquests debats incideixen també en el mètode, ja que es considera que “el mundo físico es repetitivo, cíclico: ‘nada nuevo aparece bajo el sol’, o al menos éste es el supuesto operativo (...) el mundo cultural es histórico, evolutivo y creador. Sus observaciones son únicas. Tan deficientes como puedan ser, constituyen un material irremplazable sobre un periodo histórico, una cultura determinada o un aspecto de la sociedad”.³

Cal recordar que en el darrer segle la filosofia de la ciència es va dedicar a “analizar minuciosamente la lógica interna de las ciencias naturales basándose en criterios empiricistas y en intentar demostrar que esta lógica⁴ se aplica también en las ciencias sociales y en el estudio de la historia”⁵ i, per això, “deslumbrados y un tanto intimidados por los triunfos incontestables de estas ciencias, los teóricos positivistas trataron de definir las condiciones que debería asumir la historia para alcanzar, también ella, el honroso rango de ciencia positiva, de conocimiento ‘válido para todos’ –para llegar a la objetividad”.⁶ Actualment, aquests plantejaments semblen superats, ja que “hoy aceptamos mucho más fácilmente hacer de la certidumbre y del universalismo una cuestión de grados. No sentimos ya la obligación de tratar de imponer a todos los objetivos del saber un modelo intelectual uniforme, tomado de las ciencias de la

¹ “Conjunto de reglas ciertas y fáciles, gracias a las cuales todos los que las observen escrupolosamente no supondrán jamás verdadero lo que es falso y alcanzarán sin fatigarse en esfuerzos inútiles, más bien acreciendo regularmente su saber, el conocimiento exacto de aquello que pueden alcanzar”. R. Descartes, *Discurso del método* (Barcelona, Orbis, 1983) p. 59.

² José Ortega y Gasset, *Historia como sistema* (Madrid, Espasa-Calpe, 1971) p. 30.

³ Àngel Palerm, *Historia de la etnología* (Mèxic, Instituto Nacional de Antropología, 1974) p. 9-10.

⁴ Són ben coneguts els arguments crítics que en termes generals fa en la seva popular obra Chalmers als que anomena *inductivistes ingenus*, que són els que consideren que “la ciencia comienza con la observación; la observación proporciona una base segura sobre la que se puede construir el conocimiento científico, y el conocimiento científico se deriva, mediante la inducción, de los enunciados observacionales”. A. Chalmers, *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* (Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1993) p. 27.

⁵ J.M. Sánchez Ron, “Mas allá de las dos culturas” en C. Nieto (edit.), *Saber, sentir, pensar* (Madrid, Editorial Debate, 1997) p. 23.

⁶ Henri-Irénée Marrou, *El conocimiento histórico* (Barcelona, Idea universitaria, 1999) p. 42.

naturaleza física (...) Aún no sabemos muy bien que serán un día las ciencias del hombre. Sabemos que para ser (...) no tendrá necesidad de renunciar a su originalidad ni de avergonzarse de ello”.⁷

Hi ha qui opina, fins i tot, que d'aquest fet se'n deriven efectes nefastos, ja que potser ha contribuït, “inadvertida e involuntariamente, a favorecer un modo de actuación sobre la naturaleza que no toman en consideración –no es su objetivo– las peculiaridades ni las características de los seres vivos”,⁸ la qual cosa ha posat en relleu que els mètodes científics no són neutres i fins a quin punt poden produir conseqüències greus: “La naturaleza, las especies y ecosistemas que existen en nuestro planeta sufren por ello. Y ocurre que éste es uno de los grandes problemas, probablemente ‘el’ gran problema, de nuestro tiempo”.⁹

A més d'aquestes reflexions generals sobre la incidència del mètode que graviten sobre qualsevol investigació, revisarem ara les peculiaritats que suposa l'aplicació del mètode científic en aquesta investigació, que s'inscriu en l'àmbit de la *historiografia*. Adoptem aquest terme, que sembla el més acceptat, entenent-lo com “la tarea de la investigación y escritura de la historia, frente al término *historia* que designaría la realidad histórica”;¹⁰ així doncs, reservarem “la palabra *historia* para designar la realidad histórica y emplear la palabra *historiografía* para designar el género literario o la ciencia que tiene por objeto la realidad histórica”.¹¹ En aquesta exposició inicial, per fidelitat a una de les notes essencials del mètode, la transparència,¹² deixem constància dels principals aspectes referents al procediment que hem seguit.

Per començar, assenyalem algunes de les peculiaritats que hem tingut en compte a l'hora de planificar el treball derivades del caràcter “social” de la investigació:¹³

a) Dificultats ontològiques

Aquestes dificultats deriven de la *intencionalitat* pròpia del comportament humà, que és la que dóna significat a totes les accions, i de la *reflexibilitat* o capacitat de l'ésser humà de reflexionar sobre si mateix. Uns altres handicaps tenen com a origen la *historicitat* dels fenòmens socials, és a dir, deriven del fet que l'experiència humana és acumulativa i no repetitiva. I, finalment, també complica la investigació l'enorme *complexitat* dels fenòmens socials, que apleguen una gran quantitat de variables que cal tenir en compte, a més de les relacions i influències mútues que es produeixen no sempre de manera clara.

⁷ Marc Bloch, *Introducción a la historia* (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2001) p. 19.

⁸ H.-I. Marrou, op. cit., p. 25-26.

⁹ *Ibidem*, p. 26.

¹⁰ Julio Aróstegui, *La investigación histórica: Teoría y método* (Barcelona, Crítica, 1995) p. 23.

¹¹ “La palabra *historia* tiene en español dos sentidos (...) designa realidad histórica (...) (y) género literario o la ciencia que tiene por objeto la realidad histórica”. José Gaos, “Notas sobre la historiografía” en *Historia Mexicana*, n. 4, vol. IX, abril-juny 1960, p. 481.

¹² “El método científico tiene, pues, como característica esencial su transparencia. El proceso de exposición de un conocimiento debe expresar con absoluta claridad los pasos seguidos para su adquisición. No hay método científico si no puede ser entendido de forma intersubjetiva, a partir de principios universales”. Julio Aróstegui, op. cit., p. 278-279.

¹³ En l'elaboració d'aquest apartat hem seguit com a guia el manual sobre investigació històrica de Julio Aróstegui, op. cit.

b) Dificultats epistemològiques i metodològiques

Aquí presentem un conjunt d'obstacles derivats de l'*elaboració* que pot resultar de la implicació personal que es pot produir segons la preparació ideològica,¹⁴ així com de les originades per la *no-neutralitat* de l'objecte d'estudi produïda per la visió que pot tenir l'investigador del fet social en qüestió.¹⁵ Afegim, així mateix, les qüestions sobre l'*objectivitat* i les possibilitats d'una *observació neutra*,¹⁶ a més de la quantitat de variables implicades en la realitat social que dificulten l'explicació, la contrastació i la capacitat per fer prediccions.

c) Operacions lògiques del mètode científic

Malgrat les diferències apuntades, considerem que les ciències de la naturalesa i les de la societat poden compartir totes o algunes de les operacions lògiques del mètode científic tradicional. Aquestes operacions són els moments que travessa tot procés de coneixement i que s'agrupen entorn de diferents fases. Les propostes més clàssiques distingeixen entre: *a)* la formulació d'hipòtesi, que comporta enunciar els problemes de partida i unes primeres explicacions; *b)* l'observació o descripció sistemàtica, que inclou l'anàlisi, classificació, taxonomització, definició i mesura de les realitats que cal estudiar; *c)* la validació, contrastació o falsació (Popper), que posa a prova les hipòtesis prèvies, i *d)* l'explicació, mitjançant una o diverses proposicions o un conjunt. Altres autors distingeixen, de manera semblant, entre la investigació (en sentit estricte), la crítica, la comprensió o interpretació, l'explicació, la composició i l'expressió.¹⁷

L'aplicació del mètode a la historiografia ha estat objecte de grans debats per part dels historiadors,¹⁸ i encara avui resta oberta la controvèrsia. No podem entrar en aquests debats tan suggestius sense apartar-nos en excés de l'objectiu d'aquestes reflexions inicials; tanmateix, hem d'explicitar que en el nostre cas, seguint el criteri majoritari actual, optarem per una aplicació flexible de les regles del mètode general del coneixement científic social. Pel que fa als aspectes específics de la historiografia, tinguérem en compte els següents:

a) Peculiaritats ontològiques

Els principals problemes metodològics sorgeixen del mateix objecte sociohistòric, com són els derivats de la *temporalitat*, que imposa al mètode un comportament temporal-seqüencial, de l'esmentada *historicitat*, així com de la dificultat de transcendir a la simple història d'esdeveniments. També és delicada l'operació de definir l'*esdevenir*

¹⁴ G.G. Granger, *Formalismo y ciencias humanas* (Barcelona, Ariel, 1965) p. 32.

¹⁵ "... la història segueix associada a les concepcions socials i als prejudicis dels historiadors i del seu públic, encara que uns i altres tendeixin a creure, com ho feien els homes del passat, que els seus mites i els seus prejudicis són veritats indiscutibles". Josep Fontana, *La història dels homes* (Barcelona, Editorial Crítica, 2000) p. 9.

¹⁶ L'observació en l'àrea de les ciències socials són les conductes humanes. L'observació es pot realitzar en dos moments: el primer correspondria a l'observació heurística que es fa a partir dels fenòmens o dades que s'observen críticament; el segon es refereix a la comprovació o disprovació d'alguna de les hipòtesis proposades. Per ampliar aquest tema, vegeu Felipe Pardines, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales* (Mèxic, Siglo XXI Editores) p. 92-93.

¹⁷ J. Gaos, op. cit., p. 493.

¹⁸ "... el papel que en el intento de establecer las reglas de un método histórico desempeñaron estudiosos como Droysen, Saignobos, Berr, Bloch y, en nuestros tiempos, Pierre Vilar, Braudel, Topolsky, Koselleck o C. Tilly". J. Aróstegui, op. cit., p. 274.

històric, la *generalitat* d'allò històric, com a qualitat de les coses o la qüestió de la *selecció* dels fets històrics significatius.

b) Especificitats instrumentals

Entre aquestes qüestions destaquen les relacionades amb el fet de tractar normalment d'una *realitat mediata* i les procedents de la necessitat de *captar el procés* (diacronia) i de *globalització*. Es considera que molts d'aquests problemes són deguts a l'escàs nivell de formalització metodològica i d'instruments teòrics i tècnics, així com del problema de l'articulació entre l'anàlisi de les estructures i l'esdeveniment i entre allò sistemàtic i allò seqüencial. D'altra banda, s'acostuma a destacar la importància que té la comparació en el mètode historiogràfic, ja que és una manera de pal·liar la impossibilitat d'experimentació en les ciències socials; sobre aquest aspecte aplicat en aquesta investigació hi tornarem més endavant.

c) Composició

En la historiografia són importants les divisions i subdivisions de la matèria històrica estudiada. Tanmateix, els períodes no neixen de cop, a tall d'esdeveniment, sinó que es van conformant gradualment, per això cal buscar i identificar els períodes de l'articulació històrica.

1.1.2 Precisions sobre els termes i el mètode

Tota activitat requereix per a la seva execució un mètode, una guia, un procediment que, en el cas d'una investigació, ha de partir del mètode admès per la ciència, que al capdavant, com hem dit, no és res més que "una sistematización de las operaciones del sentido común para evaluar conocimientos".¹⁹ Aquest procés depèn de diferents moments, diferents operacions lògiques, que hem procurat seguir, encara que no forçosament de manera successiva i rígida, i aplicant, sempre que ha estat possible, enfocaments interdisciplinaris.

A continuació exposem algunes de les consideracions efectuades en la fase preparatòria de l'estudi entorn de tres qüestions clau relacionades amb el mètode.

1.1.2.1 Anàlisi dels termes

Per tal d'evitar confusions i errors és necessari en qualsevol investigació una anàlisi dels termes prèvia i acurada, especialment de tots els que ocupen un lloc destacat, ja que sovint darrere dels mots més senzills s'amaga una multiplicitat de significats que, emprats incorrectament, poden arribar a invalidar les operacions realitzades.

Les quatre condicions que considerem que han de complir els termes són:²⁰

- Empiricitat, que es dona quan el significat del terme o vocable és verificable per l'experiència.

¹⁹ F. Pardinas, op. cit., p. 80-81.

²⁰ F. Pardinas, op. cit., p. 171-172.

- Operativitat, que es refereix a la qualitat de la definició. És l'expressió de l'operació o operacions per mitjà de les quals s'arriba a determinar empíricament l'objecte en qüestió.
- Validesa, que es compleix quan designa exactament el fenomen que s'estudia.
- Fidedignitat, que significa que la definició està formulada de tal manera que donades les condicions que s'hi exposen qualsevol investigador pot distingir l'objecte definit dels altres.

S'ha procurat que els termes bàsics emprats, malgrat la complexitat que presenten, complissin aquests requisits. Per aquest motiu, dediquem el capítol següent a l'anàlisi dels aspectes conceptuals i a les definicions²¹ dels termes clau.

1.1.2.2 La interdisciplinarietat

La qüestió de la fragmentació de coneixements en disciplines –la qual encara domina en llocs tan interdisciplinaris com a la mateixa universitat– és una imposició de la modernitat i la industrialització,²² de la qual la complexa societat actual exigeix un replantejament urgent.

En la investigació s'adopta principalment el mètode historiogràfic perquè se'l considera el més ajustat als seus objectius; tanmateix, això no significa que es renunciï *a priori* a la utilització de mètodes i tècniques procedents d'altres disciplines²³ que puguin ser adients en determinades parts del treball.

Sembla que l'opinió majoritària dels historiadors actuals, que consideren que els treballs historiogràfics són –o haurien de ser– de per si interdisciplinaris,²⁴ va ser donar suport a aquesta decisió; en paraules de Pierre Vilar: ‘Econòmic, més social, més polític, més ideològic i espiritual, igual a històric’.²⁵ Des de l'àmbit de la història de l'educació, es reclama també la interdisciplinarietat, ja que es considera que ‘se ubica en un terreno científico donde convergen otras disciplinas sociales y educativas’,²⁶ i es reconeix, a més, que ‘el planteamiento interdisciplinar no es privativo de la Historia de la educación. Como ha puesto de relieve Jean Piaget, se trata de una tendencia general

²¹ “Conviene no confundir el concepto con la definición, aunque tengan entre sí la misma relación causal que la idea y la palabra”. J. Pérez Leñero, “Los servicios sociales: su naturaleza y fundamento”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 6, 1962, p. 1446.

²² Aróstegui explica que a la Grècia clàssica “las artes, las ciencias y las técnicas no estaban separadas; aunque se dibujaban tendencias específicas, trataban de mantener una cierta armonía cultural”. J. Aróstegui, op. cit., p. 241.

²³ A més d'aquest sentit de pluralisme de mètodes i tècniques, existeix una altra connotació; és l'anomenada *investigació interdisciplinària en equip*, que tan bons resultats ha donat en moltes de les experiències realitzades.

²⁴ O transdisciplinaris, en el sentit que “... toda interdisciplinarietàad tiende a transformarse en transdisciplinarietàad en la medida en que los métodos correspondientes se aproximan y resultan tributarios de sujetos-objetos-contextos-proyectos complejos, engarzados en unas y otras redes de complejidades, en las que operan numerosas relaciones de transformación, que desbordan incluso el propio ámbito científico”. Sergi Vilar, *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios* (Barcelona, Ed. Kairós, 1997) p. 32.

²⁵ *Ibidem*, p. 110.

²⁶ Alejandro Tiana, *La investigación Histórico-Educativa Actual. Enfoques y métodos* (Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988) p. 83.

entre las ciencias sociales”. Per això, es diu que el mètode històric ha experimentat un *procés d’interpenetració*, en virtut del qual caldria parlar d’un *pluralisme metodològic*.²⁷

1.1.2.3 Obertura i flexibilitat

Es diu que la paraula *mètode* significa *marxa, camí*, i se cita per il·lustrar-ho el conegut poema de Machado: “Caminante, no hay camino, / se hace camino al andar”.²⁸ Per tant, el mètode es va fent en el transcurs de la investigació, com assenyalava Edgar Morin: “El método que busco no será jamás programa, es decir: receta pre-establecida, sino invitación e incitación a la estrategia del pensamiento”.²⁹ Aquesta ductilitat és un dels lemes adoptats en el treball, si bé emmarcats dins les guies de coneixements normalitzats. L’aplicació d’aquest criteri ha fet que la investigació es convertís en un continu procés de repensar, refer i reescriure.

1.1.3 Objecte de la investigació

D’acord amb l’objecte establert, i després de reflexionar sobre els aspectes esmentats, hem optat per una ***investigació historiogràfica de caràcter exploratori del fenomen dels serveis socials a Catalunya***.³⁰ Aquesta decisió s’ha pres després de constatar que l’estat incipient de les investigacions en aquesta matèria dificultava la utilització de pràctiques metodològiques i tècniques que ens permetessin anar més enllà.³¹

Aquesta opció impossibilita la formulació d’explicacions *causals verificades*, sobretot després de comprovar que no es pot emprar amb garanties el mètode comparatiu, pels motius que més endavant expliquem. No obstant això, en historiografia no sempre són possibles, a vegades, ni tan sols les anomenades *explicacions funcionals*³² ni l’aplicació d’hipòtesis en el sentit tradicional.

En relació amb les aportacions de la investigació, després de revisar els estudis existents en la matèria, s’observa, com ja hem avançat i com després detallarem, que el coneixement científic sobre els serveis socials és recent i que, en general, amb algunes excepcions remarcables, es troben encara en una fase eminentment descriptiva. En concret, les investigacions específiques sobre la història dels serveis socials són escasses, i la major part d’elles són d’abast estatal amb visions des del centre,³³ sense

²⁷ *Ibidem*, p. 91.

²⁸ S. Vilar, op. cit., p. 128.

²⁹ E. Morin, “La vie de la vie” (T. II) en *La méthode* (París, Seuil, 1980) p. 231.

³⁰ Entre les opcions possibles que “en una disciplina madura distingeix plenament entre *exposició normalitzada* de los conocimientos, los tratados o síntesis, y la aparición de *investigaciones nuevas*, J. Aróstegui, op. cit., p. 319.

³¹ “Cuando la ciencia histórica aborda el estudio de un nuevo campo, le es casi imposible evitar caer en el afrentoso pecado del anacronismo. Todavía no se sabe qué preguntas son las que conviene hacer; la mente no dispone aún de instrumentos de análisis suficientemente precisos para establecer un cuestionario adecuado”. H.-I. Marrou, op. cit., p. 51.

³² “... donde se pretende, en lugar de *explicar* causalmente, *comprender* por relaciones de simple inserción de los hechos menos amplios en otros más amplios”. J. Gaos, op. cit., p. 497.

³³ Amb notables excepcions, com veurem, en el cas de la comunitat autònoma d’Andalusia o la província de Jaén, entre d’altres, amb les investigacions de Carmen Alemán i Yolanda María de la Fuente, respectivament.

tenir gaire en compte els esdeveniments i aportacions d'altres territoris.³⁴ Malgrat tot, estudis sobre altres àmbits (per exemple, treball social, educació, sanitat, Seguretat Social, dret, economia, antropologia o la política, entre d'altres) o sectors (pobresa, infància, discapacitat, etc.) tracten, de manera complementària o tangencial, aspectes relacionats amb la història dels serveis socials.

Aquesta investigació aborda els serveis socials des d'una perspectiva històrica referida a Catalunya i feta des de Catalunya.³⁵ Així, doncs, les principals novetats es refereixen al mètode, que en el nostre cas serà bàsicament l'historiogràfic, al marc territorial i al punt d'observació. Aquests darrers aspectes ens permetran incorporar d'una manera especial personatges i institucions catalanes –com la Mancomunitat i la Generalitat republicana– i referir-nos a les contribucions de les corporacions locals, la societat civil o els professionals que des de Catalunya foren destacades en determinades etapes, com en la transició i en l'etapa democràtica. Tots aquests ingredients poden ajudar a comprendre millor la realitat actual dels serveis socials al nostre país i a revisar algunes de les interpretacions fetes fins ara.

L'exposició de la investigació seguirà bàsicament la fórmula tradicional *de relat dels fets*, en què es tindran en compte sobretot les perspectives polítiques, institucionals i legislatives del context de necessitats i demandes, per tal de poder analitzar les respostes estructurades per fer-hi front. La fórmula adoptada d'exposició no significa que ens adherim a la tradició de les cròniques, com a relat de simples descripcions a partir del contingut de documents, sinó que l'objectiu és força més ampli. Pretenem fer algunes reflexions i comentaris, i fins i tot, quan sigui possible, presentar algun tipus d'interpretacions i explicacions.

En definitiva, la finalitat no és l'elaboració d'una història completa i tancada; tot al contrari, es tracta que, a partir d'una exposició ordenada dels fets cercats i de les dades seleccionades i elaborades sorgeixin nous camins per a futures recerques. En aquest sentit, el treball pretén sobretot obrir finestres, fer aflorar interrogants, que permetin formular més preguntes i generar noves qüestions i, així, avançar en el coneixement dels serveis socials. Per això al final del treball s'inclou un apartat referit a les percepcions per a futures investigacions.

1.2 DELIMITACIÓ DEL CAMP D'ESTUDI

1.2.1 Tipus d'investigació històrica

Per acotar el contingut de la investigació hem emprat com a guia el quadre tipològic següent:

³⁴ Aquest aspecte no sembla peculiar d'aquesta matèria, sinó que, com assenyala Fontana, es "reconstrueix la història de les col·lectivitats humanes del passat d'acord amb les conveniències dels estats-nació actuals". J. Fontana, op. cit., p. 10.

³⁵ No volem dir que no hi hagi treballs qualificats sobre aspectes històrics dels serveis socials, com veurem més endavant, sinó que, pel que sabem, no hi ha una història general dels serveis socials a Catalunya. La més propera, però enfocada al món local, és el treball de Glòria Rubiol i Antoni Vilà *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya* (Diputació de Barcelona, 2003).

Taula 1

Tipologia investigació històrica

PLANS que es poden distingir en l'objectiu		
De seqüència temporal	El lapse cronològic en què passa	
De l'espai	Físic	Lloc on es desenvolupen els esdeveniments
	Sociohistòric	Quan té un caràcter institucional i no una determinació territorial
De la societat global	Realitats analitzades com a globalitat o com a sistemes	
Dels fenòmens sociohistòrics particulars	Realitats analitzades com a subsistemes d'una realitat superior (marc de referència)	
PERSPECTIVES formals i instrumentals		
Espacial territorial	Atén preferentment a l'amplitud física o social de l'assumpte	
Cronològica	Atén sobretot al ritme temporal	
Sistemàtica	Atén a temes ben individualitzats	

Font: elaboració pròpia a partir de les tipologies que presenta J. Aróstegui.³⁶

Segons aquesta classificació, el treball és una *història monogràfica* (història d'un fenomen particular, no de caràcter general) en què es fa una *anàlisi sistemàtica* (analitza fenòmens particulars, atenent a la seva naturalesa) segons la qual s'estableix el *marc cronològic i espacial*.

Dins les investigacions monogràfiques es distingeixen dues orientacions bàsiques: la història *temàtica* i la història *territorial*. En el nostre cas, correspon al primer tipus, ja que malgrat que se circumscriu en un territori determinat, no pretén abordar de manera global el procés històric, sinó que es tracta d'una *història social*, de la subespècie *serveis socials*, de Catalunya.

1.2.2 Demarcació territorial

L'estudi es refereix al territori de Catalunya, en l'extensió i singularitats que tenia en cada moment històric. Tanmateix, les peculiaritats legals, competencials i històriques obliguen en determinats moments a ampliar l'àmbit territorial. Així, en les etapes més recents el marc general és el de l'Estat espanyol, i en l'edat mitjana i moderna es fan incursions freqüents per territori europeu que, com assenyalen els especialistes, referint-se a aquest període i al tema de la pobresa, "parece más legítimo y apropiado discutir la historia institucional de la caridad en el contexto europeo en lugar de hacerlo en el contexto nacional, aunque sea de modo sistemático".³⁷

1.2.3 Límits cronològics

L'altra dimensió de l'estudi es refereix a l'element temporal i, en concret, a la determinació del període que s'ha d'estudiar. Si la història, com hem dit, és la ciència dels homes en el temps,³⁸ la importància d'aquest element és cabdal, com assenyalava Bloch: "... el tiempo de la historia, realidad concreta y viva abandonada a su impulso

³⁶ J. Aróstegui, op.cit., p. 190 i ss.

³⁷ H.-I. Marrou, op. cit., p. 37.

³⁸ Marc Bloch, op. cit., p. 26.

irreversible, es el plasma mismo en que se bañan los fenómenos y algo así como su inteligibilidad”.³⁹

Atès que l'objecte d'estudi són els serveis socials tal com els entenem ara, conformats en el motlle d'un estat social i democràtic, l'etapa bàsica de la investigació proposada arrenca entorn de l'anomenada *transició* vers aquest model d'Estat i es tanca amb el final del segle passat. En tots aquests anys s'ha passat per diferents vicissituds que marquen diversos moments i que cal discriminar. Per fer la divisió hem adoptat criteris centrats en els processos de canvi. Seguint aquesta guia, hem distingit tres períodes en relació amb els serveis socials actuals: la gestació dels serveis socials democràtics, la conformació dels serveis socials en l'Estat social i la seva consolidació. Tot i que aquestes denominacions poden evocar un criteri evolucionista i de progrés, que en altres punts del treball critiquem perquè sovint la seva aplicació al camp social acostuma a conduir a errors, no és aquesta la nostra intenció. És a dir, el que anomenem *la gestació*, *la conformació* i *la consolidació* són simplement períodes seleccionats per analitzar el procés seguit i les aportacions rebudes per a la formació dels serveis socials d'un estat democràtic, social i autonòmic, establert per la Constitució de 1978, i del seu desenvolupament posterior.

L'adopció estricta d'aquest espai temporal, però, impedia obtenir informació sobre els precedents dels serveis socials actuals, que sens dubte podrien constituir importants aportacions al coneixement del fenomen.⁴⁰ No van partir de zero, sinó que es van distingir manifestacions ben properes i es van apreciar precedents més remots en el temps. És cert que la recerca dels precedents ens pot conduir fàcilment a l'anomenada *obsessió dels orígens*, segons la qual en totes les coses humanes els orígens mereixen ser estudiats abans que res.⁴¹ El cèlebre historiador francès Marc Bloch⁴² posa en relleu l'ambigüitat d'aquest terme⁴³ –pot significar *principis* (punt inicial), *causes* i *orígens* (començament que explica)– i els perills que s'utilitzi de manera poc precisa, i comenta que en el passat sovint ha estat emprat, més que per explicar el present, per justificar-lo o, més ben dit, per condemnar-lo. Tanmateix, també diu que “la incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizá, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no se sabe nada del presente”.⁴⁴

Per tot això, hem optat per dedicar un capítol als antecedents, però només amb una finalitat introductòria, mitjançant la descripció dels precedents més significatius, especialment dels moments en què ens ha semblat que es produïen canvis significatius en els conceptes o en les funcions anàlogues del que avui en diem *serveis socials*. Això no suposa l'elaboració d'una història completa dels serveis socials a Catalunya que, d'altra banda, es considera una tasca pendent, que exigirà investigacions específiques prèvies.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Alguns historiadors parlen també de les anomenades *regles de l'epíleg*, segons les quals “todo estudio histórico que no recorra a su objeto ‘desde los orígenes hasta nuestros días’ tiene que comenzar por una introducción que muestre los antecedentes del fenómeno estudiado y finalizar con un epílogo...”. H.-I. Marrou, op. cit., p. 37.

⁴¹ Frase atribuïda a Reman per M. Bloch. Vegeu: M. Bloch, op. cit., p. 27.

⁴² Va fundar, conjuntament amb Lucien Lefebvre, la revista *Annales d'Histoire Economique et Sociale*, que donà nom a l'esmentada escola que va contribuir a la renovació de la historiografia.

⁴³ M. Bloch, op. cit., p. 27-29.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 32 i 38.

En relació amb la fixació del moment inicial, en anteriors estudis⁴⁵ havíem reulat fins al segle XIX, perquè pensàvem que algunes de les accions de la beneficència es podien considerar precursors immediates dels serveis socials. Tanmateix, altres especialistes reconeguts en serveis socials anaven més enllà, fins a l'època medieval, a la recerca d'avantpassats i mostraven signes predecessors en algunes activitats de la caritat. Calia, doncs, resoldre aquesta qüestió inicial per determinar per on començar i en quin moment fixar els precedents dels serveis socials actuals. Ens semblà apreciar, sens perjudici de pràctiques puntuals anteriors, que a l'Europa catòlica del període baixmedieval es produïen canvis en la concepció i la forma dels ajuts a persones necessitades que començaren a adoptar un enfocament tècnic, en sentit ampli, i una certa organització, que s'anà accentuant amb l'entrada a l'edat moderna.⁴⁶

D'altra banda, els historiadors també assenyalen el període final de l'edat mitjana i, sobretot, el començament de la moderna com un punt de partida. Woolf considera que “el marco intelectual en el que se ha concebido la pobreza hasta nuestros días se estableció a finales del siglo XV. En este sentido, los tratados y sugerencias de los periodos siguientes sólo ofrecen ligeras variaciones sobre temas ya conocidos, mientras que las verdaderas innovaciones deben buscarse en los medios institucionales elaborados para ejecutar las consecuencias para este esquema”.⁴⁷ Altres investigacions recents semblà que també descobreixen l'existència de viaranyes entre algunes de les actuacions i institucions baixmedievales i les formes actuals, com a interessant tesi de Rosanvalon,⁴⁸ que considera que l'anomenat *Estat social* o *Estat providencial* “es uno de los estadios de la historia del Estado moderno tal y como es pensado en los siglos XVII y XVIII e, incluso, antes del siglo XIV y que puede definirse como Estado protector. Desde estas primeras formas de Estado hasta la actualidad existe, por tanto, una línea de continuidad”.⁴⁹

Un altre motiu per situar l'inici de l'estudi en la baixa edat mitjana està relacionat amb el naixement de Catalunya que, deixant de banda els possibles antecedents, hi ha estudis recents que consideren que ‘si els catalans de la fi de l'alta edat mitjana foren els forjadors d'una nova entitat que encara no era plenament una nació, aquesta nació arribarà a la majoria d'edat durant el segle XIII, quan la generació de Jaume I féu un pas endavant en tots els aspectes’.⁵⁰ També a finals del segle XIII es va crear la Generalitat quan les Corts van elegir uns delegats perquè continuessin tractant els temes importants

⁴⁵ G. Rubiol i A. Vilà, op. cit., p. 33-56.

⁴⁶ Totes aquestes classificacions, encara que populars, són molt discutides. En general s'accepta que la baixa edat mitjana arriba fins a mitjan segle XV (se sol fixar com a final la caiguda de Constantinoble, el 1453) i que l'edat moderna arrenca amb els grans descobriments geogràfics i la conseqüent expansió del comerç. No hi ha acord pel que fa a l'acabament; alguns el situen a la Revolució Industrial i la pujada al poder de la burgesia, però d'altres l'allarguen fins al segle XX: “Consideramos los cinco siglos que integran la Historia Moderna como un todo coherente. La Revolución francesa, tanto tiempo adoptada como fin de etapa, sólo es un mero accidente en la marcha general del proceso histórico que se inicia en el Renacimiento y se disgrega en la crisis del siglo XX”. Jaume Vicens Vives, *Historia General Moderna*, (Barcelona, Montaner i Simón, 1973) p. 3.

⁴⁷ Stuart Woolf, *Los pobres en la Europa moderna* (Barcelona, Crítica, 1989) p. 34.

⁴⁸ P. Rosanvalon, *La crise de l'État-providence* (Paris, Éditions du Seuil, 1981).

⁴⁹ José Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar* (Madrid, Tecnos, 1998) p. 24.

⁵⁰ Carme Batlle, “L'expansió baixmedieval” en Pierre Vilar, *Historia de Catalunya* (vol. III) (Barcelona, Edicions 62, 1987) p. 453.

un cop dissoltes. Serà, per tant, a partir d'aquesta data que es podrà parlar d'actuacions catalanes.⁵¹

Cal, finalment, subratllar l'abordatge parcial que fem del tema, ja que entre altres qüestions, ens referim només al món cristià i es deixen fora experiències interessants, com la de l'islam o el judaisme, d'indubtable importància. Heus aquí un altre tema pendent d'investigació,⁵² tant pel que fa als conceptes com sobre els tipus de respostes que articulaven aquestes minories per fer front a les necessitats.

Per tal de contextualitzar els períodes estudiats s'han elaborat taules cronològiques, que adjuntem com a annexos, on figura una selecció dels esdeveniments més significatius.

1.2.4 Proposta d'anàlisi conceptual i temporal

En aquesta recerca utilitzem el concepte de *serveis socials* en sentit estricte que, sens perjudici de les delimitacions i precisions que es fan al capítol següent, consisteixen en *ajudes d'atenció personal de caràcter tècnic i organitzat per fer front a necessitats no cobertes*. D'acord amb aquesta definició, s'exclouen altres tipus de respostes (p. ex. ajudes que no emprin alguna tècnica encara que sigui molt senzilla o les respostes que no disposin d'un mínim principi d'organització) o les que corresponguin a altres branques de la intervenció social (salut, educació, habitatge, etc.).

Aquestes respostes es poden analitzar bàsicament des de tres plans diferents: com a activitat, com a organització i com a institució. En aquest treball s'entén per *institució* tota estructura estable de drets, responsabilitats i recursos; així, per exemple, la *beneficència* és al nostre entendre un *principi d'acció* que s'expressa en diferents *institucions*: les de beneficència pública i les de la privada, que compten amb el suport de diferents fórmules organitzatives i de gestió.

Un altre punt essencial del treball parteix, com ja hem exposat, del supòsit que en altres moments històrics han estat també presents funcions anàlogues a les que desenvolupen els serveis socials actuals, que es considera que tenen com a notes distintives la seva inclusió en un estat social, democràtic i autonòmic. Es partirà, doncs, de la realitat actual dels serveis socials per analitzar els precedents.

S'ha d'advertir que hi ha qui pensa que no es poden considerar serveis socials els prestats pel sector comercial o, fins i tot, els públics, si provenen de la beneficència o del franquisme, en què sembla un intent de "purificació de los servicios sociales tanto en el orden técnico como en el político".⁵³ Aquesta posició no s'adiu ni amb els usos conceptuals internacionals, ni amb les normatives actuals, ni amb les posicions doctrinals més sòlides que consideren que "la gestión puede estar en manos del propio

⁵¹ "Segons unes idees de Pierre Vilar expressades fa temps, el triomf de la dinastia catalana i de la burgesia mercantilista havia fet del país, des dels segles XIII-XIV, un esbós precoç d'estat-nació; si bé l' 'Estat català' finalitzà amb els Reis Catòlics, la nació no". C. Batlle, *ibidem*, p. 453.

⁵² Pel que sabem, les organitzacions socials també estaven molt vinculades a les seves esglésies: "Las mezquitas y la sinagoga debieron ejercer un papel importante en funciones temporales, como la educación y la ayuda social. Pero, al menos algunas aljamas judías, desarrollaron iniciativas paralelas a las cristianas, tanto de base vecinal como profesional". Demetrio Casado i Encarna Guillén, *Manual de servicios sociales* (Madrid, Editorial CCS, 2002, 2a. edició) p. 160.

⁵³ *Ibidem*, p. 144.

sector público o del privado”⁵⁴ i que “la protección de las personas socialmente excluidas (...) ha revestido a lo largo de la historia formas muy variadas”.⁵⁵

La proposta d’anàlisi conceptual i temporal que es pretén realitzar, presentada de manera esquemàtica, es refereix als períodes següents i està integrada pels elements que exposem a la taula següent.

Taula 2

Esquema de l’anàlisi conceptual i temporal

PERÍODE	ANTECEDENTS	SERVEIS SOCIALS ACTUALS (Estat social, democràtic i autonòmic)		
		GESTACIÓ	CONFORMACIÓ	CONSOLIDACIÓ
		1975-1980	Dècada dels vuitanta	Dècada dels noranta
PERSPECTIVES D'ANÀLISI - polítiques - institucionals - legislatives				
CONTEXT - socioeconòmic - polític - organitzatiu - normatiu				
NECESSITATS I DEMANDES				
RESPOSTES - ajudes personals tècniques organitzades - nivells d’anàlisi, com: . activitats . organització . institució				
NORMATIVA BÀSICA				

Font: elaboració pròpia.

⁵⁴ Carmen Alemán i Mercedes García Serrano, *Fundamentos de bienestar social* (València, Tirant lo Blanc, 1999) p. 98.

⁵⁵ José M. Alonso i Bernardo Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, (Madrid, BOE, 2000) p. 25.

1.3 MARC TEÒRIC I QÜESTIONS PLANTEJADES

Un cop seleccionat i delimitat el tema d'estudi, es recomana iniciar una altra fase adreçada a la construcció del marc teòric i a plantejar les qüestions sobre l'objecte d'estudi. En el transcurs de l'elaboració d'aquest apartat hem pogut apreciar certa polèmica entorn del marc teòric, ja que a parer d'alguns historiadors⁵⁶ aquesta exigència pot provocar, com passa sovint, confusió en el mètode, en la manera de treballar o en la construcció de les hipòtesis.

1.3.1 Marc teòric de referència per a la investigació

Per delimitar i situar adequadament el tema s'ha revisat l'anomenat *marc teòric*, que ens ha de permetre disposar d'una visió global d'altres investigacions realitzades i dels mètodes emprats i, en definitiva, conèixer l'estat de la qüestió. El marc teòric l'entendem com una "decisión respecto de un proyecto de investigación tomando como norma investigaciones concluidas o iniciadas con anterioridad sobre el mismo tema o temas relacionados con el de la investigación proyectada... De hecho el marco teórico incluye una reconsideración del programa de investigación comparando el diseño de las pruebas, decisiones y conclusiones con los de investigaciones ya publicadas".⁵⁷ A més, s'ha tingut en compte l'anomenat *coneixement no basat en fonts*⁵⁸ que es refereix tant al coneixement corrent fonamentat en el sentit comú com al coneixement científic. Per tant, per elaborar el plantejament de la investigació, "el historiador utiliza su experiencia general (...), los resultados de las investigaciones históricas propias o ajenas, y los resultados obtenidos por otras disciplinas"⁵⁹ per tal de no repetir investigacions realitzades, per rebutjar hipòtesis admeses sense prou base, per modificar termes de les hipòtesis o per utilitzar nous enfocaments.

Tot i l'interès evident, fins i tot necessitat, de conèixer, a més de les experiències i de revisar els treballs propis, el contingut, el mètode i les tècniques emprades i els resultats d'investigacions sobre el tema que es pretén abordar o bé relacionats amb ell, s'ha fet amb esperit obert i crític, per tal d'evitar els *efectes cotilla* a la investigació.

Ja hem comentat que actualment existeixen força treballs relacionats amb el tema i, per tant, l'àmbit d'investigació no és nou. Aquests estudis existents, alguns d'ells molt qualificats, han estat elaborats des de diverses disciplines, amb objectius varis i des d'àmbits territorials diferents. Així mateix, hem aprofitat per revisar els nostres treballs sobre aquesta matèria realitzats en els darrers anys. Tot seguit assenyalarem alguns dels estudis que s'han considerat els més recents i representatius⁶⁰ que constitueixen l'estat de la qüestió; tanmateix, no s'inclouen ni els tractats d'història general ni articles o treballs més específics emprats que es poden consultar a la bibliografia.

Estat de la qüestió:

⁵⁶ Informació facilitada pel Dr. Josep M. Murià.

⁵⁷ F. Pardinas, op. cit., p. 77.

⁵⁸ J. Topolsky, *Metodología de la historia* (Madrid, Cátedra, 1985) p. 309.

⁵⁹ A. Tiana, op. cit., p. 95-96.

⁶⁰ Només s'indica el títol, el nom de l'autor i l'any, ja que les altres referències figuren a la bibliografia.

- Àmbit estatal

a. De caràcter general. Manuals i obres generals de serveis socials:

- **Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías**, I Jornadas Nacionales de estudio del CEBS(1983)
- **Mapas autonómicos de servicios sociales** (des de 1984)
- **Sistema de Servicios sociales**, Cuadernos de Acción Social, n. 20 (1985)
- **Manual de Servicios sociales**, de D. Casado i E. Guillén (2002)
- **Fundamentos de Bienestar Social**, de C. Alemán i C. García Serrano (1999)
- **La asistencia social y los servicios sociales**, de J.M. Alonso i B. Gonzalo González (2000)
- **Los servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas**, coordinat per A. Gutiérrez Resa i J. Garcés (2000)
- **Servicios sociales: Dirección, gestión y planificación**, coordinat per T. Fernández García i A. Ares (2002)

b. Específics d'història de serveis socials:

- General:
 - **¿Hacia un sistema de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España**, de E. Roldán (2001)
 - Jurídic
 - **El sistema público de Servicios sociales en España**, de C. Alemán (1991)
- Des d'altres disciplines:
 - Jurídicopolítica
 - **Sistema Político y Administración de servicios sociales**, de J. Garcés (1998)
 - **Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales**, de J. Martínez de Pisón (1998)
 - Educació
 - **Marginación y Educación. Historia de la educación social en la España Moderna y contemporánea**, de F. Santolaria (1996)
 - **Asistencia social i educación**, de I. Palacio i C. Ruiz (1996)
 - **Menores Marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social**, de J. Palacios (1997)
 - Seguretat Social
 - **Los Servicios sociales y la Seguridad Social**, M.S. Alonso Ligeró (1971)
 - **Perspectivas de la Seguridad Social española**, de M. Aznar i D. Casado (1988)
- Des d'altres àmbits
 - Infància
 - **Historia de la infancia en la España contemporánea 1834-1936**, coordinat per J.M. Borrás (1996)
 - **Redimir la Inocencia. Historia, marginación Infantil y Educación Protectora**, de I. Palacio i C. Ruiz (2002)
 - Política social

- **Política social**, coordinat per C. Alemán i J. Garcés. (1998)
- **El Servicio de lo social**, de S. Sarasa (1993)
- Benestar social
 - **Administración social: servicios de bienestar social**, coordinat per C. Alemán i J. Garcés (1996)
 - **Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España**, de L. Moreno i S. Sarassa (2000)
 - **El pretendido estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación**, de M. Aznar (1998)
- Treball social
 - **Historia del trabajo Social**, de E. Ander-Egg (1984)
 - **El trabajo social en España**, de M. Barbero (2002)
- Avaluació
 - **Els serveis socials i la seva avaluació**, de M. Gómez i Serra (2000)
- Territorial
 - **Los servicios sociales en Andalucía**, de M. Carmen Alemán (1991)
 - **El desarrollo de los servicios sociales: el caso de Jaén**, de Yolanda M. de la Fuente (2001)

c. Sobre els aspectes conceptuals

(La majoria d'obres generals tracten aquest tema d'una manera més o menys àmplia.)

- **Los servicios sociales: naturaleza y fundamento**, de J. Pérez Leñero (1962)
- **Los Servicios sociales**, de E. Borrajo (1972)
- **La acción social. Delimitación conceptual y régimen jurídico**, de A. Garcés (1988)
- **La pobreza y su reconceptualización**, de D. Casado (1995)
- **Materiales para un glosario sobre Bienestar Social**, de Cáritas Española (1986)
- **Terminología de los Asistentes Sociales**, de M. Sitjà (1988)
- **Palabras de la reforma de los servicios sociales, y de su parcial desactivación**, de D. Casado (2001)
- **Diccionario de la Solidaridad (I)**, A. Ariño (ed.) (2003)

- Catalunya

a) Generals:

- **Principis inspiradors...**, Generalitat de Catalunya (1979-1980)
- **Mapes de Serveis Socials**, Generalitat de Catalunya, des de 1984).
- **Plans d'actuació social i específics** (Generalitat de Catalunya, des de 1988)
- **L'obra socioassistencial de la Generalitat republicana**, de C. Rimbau (1987)
- **La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988**, de J. Laporte (1988)
- **Panoràmica dels Serveis Socials i el Treball Social 1939-1988**, de R. Domènech (1989)
- **Els serveis socials a Catalunya**, de T. Crespo i Cristina Rimbau (1998)
- **Democràcia i serveis socials**, de T. Montagut (1994)
- **De les arrels a la maduresa**, de P. Porcel (1990)
- **Los servicios sociales en Cataluña**, de A. Vilà (1999)

b) Administració local:

- **Mapa de Serveis Personals Locals**, del Patronat Flor de Maig i CIFA (1997)

- **Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989)**, de la Federació de Municipis de Catalunya (1989)
- **Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a la ciutat de Barcelona** (1995)
- **Plans estratègics municipals** (varis)
- **Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya**, de M. Barbero, A. Mora, R. Nicolau i A. Vilà (1999)
- **Els primers vint anys de polítiques socials municipals** de J. Subirats (1999)
- **Mapa dels serveis socials personals locals (ajuntaments de deu a vint mil habitants)**, del Patronat Flor de Maig i CIFA (1999)
- **Gestió dels serveis socials locals** d'Albert Serra (2000)
- **Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya**, de G. Rubiol i A. Vilà (2003)

c) Atenció primària:

- **Recomanacions sobre Serveis Socials d'Atenció primària**, del Consell Assessor (1986)
- **El context dels serveis socials d'atenció primària**, de R. Nicolau i A. Vilà (1998)
- **Els serveis socials que volem I i II**, de la Federació de Municipis de Catalunya (1991 i 1998)
- **Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents 1980-2000**, Diputació de Barcelona, 2003

d) Jurídic:

- **Els serveis socials a la Llei 12/1983, de 14 de juliol**, de I. Montraveta i A. Vilà (1983)
- **El sistema català de serveis socials. Anàlisi de la Llei 4/1994, de 20 d'abril**, de X. Pelegrí (1994)
- **Els deu anys de la Llei de serveis socials** número monogràfic de Quaderns de Serveis Socials (1995)
- **Evolució legislativa dels serveis socials a Catalunya: apunts per a una reflexió**, de A. Vilà (2001)

e) Antropologia:

- **Les polítiques de serveis socials a Catalunya (1979-1999)**, de X. Pelegrí (2002)

f) Educació:

- **L'ensenyament a Girona al segle XVIII**, de S. Marquès (1985)
- **L'educació a Girona s. XX**, de S. Marquès (2000)

g) Aspectes terminològics:

- **Terminologia de serveis socials i treball social**, de C. Sans (2000)
- **Terminologia de los Asistentes Sociales**, de M. Sitjà (1988)

h) Treballs específics:

- **L'almoïna a la Cort de Pere el Cerimoniós**, de A. Altissent (1969)
- **L'assistència als pobres a la Barcelona Medieval (s. XIII)**, de C. Batlle (1987)
- **Sobreviure a Barcelona (dones, pobresa i assistència al segle XVIII)**, de M. Carbonell (1997)
- **El psiquiàtric de Salt. Cent anys d'història**, de R.M. Gil i J. Boades (1987)
- **Els serveis socials a Girona, s. XX**, d'A. Vilà F. i A. Vilà M. (2000)
- **Pobres, orfes i dements. La beneficència a Girona 1849-1885**, de Josep Puy (2002)
- **Pobresa i marginació a la Catalunya Il·lustrada**, de Miquel Borrell (2002)

1.3.2. Problemàtica d'estudi de la investigació

Tot procés d'investigació comença amb un conjunt de qüestions i consideracions que sorgeixen entorn de l'objecte d'estudi.⁶¹ Tanmateix, en el transcurs del treball emergeixen altres preguntes inèdites i cal estar alerta per detectar-les, ja que són imprescindibles per avançar. La sistematització de tots aquests punts i reflexions ha estat de gran utilitat en el recull i anàlisi de les dades i per formular noves preguntes.

En aquesta fase preparatòria de la investigació han aparegut greus dificultats per formular hipòtesis susceptibles d'una experimentació posterior. Això és així a causa de l'estat incipient en què es troben les recerques en aquest àmbit i de la impossibilitat de recórrer a la comparació, única estratègia que permetria certa aproximació al mètode experimental. Per aquest motiu s'ha optat per fer una investigació de caràcter exploratori dels serveis socials a Catalunya; és a dir, es pretén fer una exposició normalitzada dels coneixements sobre aquest fenomen.

Considerem que aquesta decisió, no obsta que es presentin d'entrada un conjunt de qüestions i s'elaborin al seu voltant consideracions inicials, algunes d'elles sorgides de la nostra pràctica professional i d'altres que han aflorat i pres cos durant la preparació d'aquesta investigació. Tot aquest material s'ha agrupat entorn de quatre epígrafs: el primer es refereix als aspectes conceptuals i semàntics; el segon, als antecedents dels serveis socials; el tercer, a la seva gestació, i el darrer tracta de la conformació i consolidació dels serveis socials autonòmics.

1. Pel que fa a les preguntes i reflexions per a la delimitació conceptual i l'aclariment semàntic dels termes, es tracta àmpliament en el capítol següent, que conclou amb una definició operativa per emprar en el treball.

2. En relació amb la recerca dels elements i formes més primitives de serveis socials actuals, l'antecedent nominal jurídic més immediat a Espanya, com s'ha indicat, prové de la Seguretat Social, però abans es poden trobar alguns dels seus elements constitutius en algunes de les accions caritatives, de la beneficència o de l'assistència social, malgrat que no són àmbits plenament coincidents.

- Qüestions:

- ***Quins elements constitutius dels serveis socials i quina forma i funcions adopten en els diferents complexos institucionals inspirats pels principis de***
 - *l'acció caritativa?*
 - *l'acció benèfica?*
 - *l'acció assistencial?*
 - *l'acció de la Seguretat Social ?*
 - *altres?*
- ***En quin context i quins subjectes i agents hi intervenen?***
- ***En quines carències i insatisfaccions actuen?***
- ***Quines són les respostes per fer-hi front?***

⁶¹ "Cuando el historiador plantea preguntas está orientando la investigación no al azar, sino en un sentido definido". A. Tiana, op. cit., p. 94.

- Consideracions:

- Les respostes d'ajuda personal en què consisteixen els serveis socials sembla que tenen com a precedents actuacions, organismes i institucions que es donen sota el signe de les accions de la caritat, la beneficència, l'assistència social o la Seguretat Social que, malgrat les diferències conceptuals i temporals, van ser intents organitzats i amb certs plantejaments tècnics d'abordatge de les necessitats i carències dels ciutadans, des d'instàncies públiques i privades.
- Durant la segona part del franquisme s'establiren un conjunt de mesures de protecció social que van incloure els serveis socials dins l'àmbit de la Seguretat Social com a prestació complementària, fet que va permetre la creació de nous serveis i establiments especialitzats, sobretot per a les persones amb discapacitat i la gent gran. Tanmateix, des de la iniciativa social, d'autoajuda i heteroajuda, es portaren a terme iniciatives renovades de gran interès.
- Al final de la dictadura, la societat civil, els professionals, els ajuntaments i la Generalitat de Catalunya van desenvolupar un paper capdavanter en el procés de conformació d'uns serveis socials moderns.

3. Un altre apartat de preguntes es refereix al període de gestació dels serveis socials democràtics i al paper desenvolupat des de Catalunya. Es pot afirmar que comencen les primeres actuacions a finals de la dictadura i que es van configurant entorn de l'etapa de la transició, on van confluïnt les aportacions de la iniciativa social, dels professionals i dels primers ajuntaments democràtics, així com de la Generalitat recuperada. Aquesta etapa finalitza amb l'aprovació de la Constitució.

- Qüestions:

- *Com es comencen a configurar els serveis socials democràtics?*
- *Qui hi participa?*
- *Quins són els seus plantejaments i contingut?*
- *Quina va ser la influència dels serveis socials catalans en l'àmbit estatal?*
- *Quin va ser el concepte constitucional de serveis socials?*

- Consideracions:

- La democràcia va propiciar que aflouessin les necessitats, les aspiracions i les demandes i va permetre l'emergència de les pressions dels ciutadans, en reivindicació dels seus drets i llibertats civils, polítiques i socials. Entre les demandes figurava l'Estat del benestar, dins del qual s'inclouïen els serveis socials.
- L'Estat social constitucional s'inscriu en la línia del benestar que suposa una obligació dels poders públics d'actuar per aconseguir una igualtat de fet (real i efectiva) a partir d'un consens social. Tot i això, és notable la debilitat en què deixa la majoria dels drets socials, com els serveis socials, amb la qual cosa n'obstaculitza l'efectivitat i el desenvolupament. D'altra banda, el tractament constitucional dels serveis socials és ambigu, i això encara dificulta més la seva implantació.
- Els primers ajuntaments democràtics van ser pioners a establir *de facto* serveis socials amb entitat pròpia i diferenciada de les altres àrees (salut, ensenyament, habitatge, etc.) a partir de la integració dels serveis dispersos en diferents àrees,

adreçats a la cobertura de les necessitats, aspiracions i carències més urgents reivindicades pels ciutadans.

- Segons el plantejament constitucional, els serveis socials són una possible competència exclusiva (llevat dels de la Seguretat Social) de les CA, les quals van actuar de manera molt ràpida, àgil i efectiva a l'hora de crear, organitzar i intentar posar en marxa "sistemes de serveis socials", a partir de les transferències rebudes des de l'Estat i la Seguretat Social .
- Els professionals, especialment els treballadors socials, van desenvolupar un paper clau en la definició i l'impuls dels serveis socials. També s'ha de ressaltar el paper d'alguns col·lectius, com les persones amb discapacitat física, durant la transició.

4. El darrer aspecte que s'ha de considerar es refereix a la conformació i la consolidació dels serveis socials actuals a Catalunya. Aquesta fase va començar a partir de l'Estatut d'Autonomia, amb els traspassos i l'aprovació de la Llei de creació de l'ICASS, que refon i racionalitza les transferències rebudes. Posteriorment, la Llei de serveis socials estableix un model de serveis socials. La creació del Departament de Benestar Social i la irrupció d'un nou ens local –el Consell Comarcal– comporten un canvi de polítiques i d'organització. A finals de segle s'observen uns serveis socials més consolidats com a àmbit, que s'integren en espais més extensos (benestar o de serveis personals).

- Qüestions:

○ **Polítiques generals:**

- *Quines han estat les polítiques i les línies estratègiques en aquests anys?*
- *Quin ha estat el procés dels serveis socials en general? Quina ha estat l'actuació de la Generalitat? I la de les corporacions locals? I la de les entitats privades?*

○ **Drets/responsabilitats:**

- *Els drets i les responsabilitats en l'àmbit dels serveis socials estan ben definits i explicitats?*
- *El repartiment competencial i de funcions és clar?*
- *El diagnòstic, la presa de decisions i la gestió són participatives?*

○ **Respostes:**

- *Quin tipus de respostes s'ha articulat i prioritzat?*
- *Quins programes, projectes i prestacions inclou?*
- *L'entramat prestacional (tècnic i econòmic) és coherent?*

○ **Finançament:**

- *El sistema de finançament és clar i suficient?*
- *Sobre quins eixos descansa la responsabilitat pública, familiar, individual?*

○ **Organització:**

- *Els agents i recursos que conformen els serveis socials estan estructurats i organitzats com a sistema?*
- *La tendència de l'organització és centralitzada-descentralitzada? Burocratitzada? Se segueix el principi de subsidiarietat?*
- *L'estructuració territorial és la idònia per aconseguir els objectius?*

- Consideracions:

- Els serveis socials segurament són un dels sectors que, malgrat la seva joventut, han crescut més en els darrers anys, i actualment es pot observar un bon arrelament en el territori i una consolidació, en el sentit que són més sòlids.
- Tot i que la normativa el conceptua de “sistema” a la pràctica consta d’actuar plenament com a tal.
- Poden dificultar l’establiment del dret i l’actuació com a un autèntic sistema ben coordinat:
 - La indefinició i debilitat del dret a les prestacions, programes i activitats.
 - L’ambigüitat de les responsabilitats dels diferents agents que intervenen, especialment entre les mateixes administracions públiques.
 - Un finançament poc clar, insuficient, insegur.
 - Una organització territorial centralitzada i funcionalment complexa.
 - La rigidesa i el reglamentarisme.
 - La manca de canals reals i suficients de participació social en la presa de decisions.

1.4 MÈTODE I TÈCNIQUES

Aquesta recerca, com hem exposat, pren com a eix bàsic el mètode historiogràfic. Però a la fi, el mètode amb les seves particularitzacions esdevé únic i cada recerca ha d’establir les estratègies d’aplicació que li són més convenients a la naturalesa del seu objecte. Per això, en aquest treball també farem un ús abundant d’estratègies de mètode i tècniques pròpies d’altres ciències socials.

El que sembla més convenient és fer servir el mètode i les tècniques que siguin més apropiades en cada fase de la investigació, garantint que es doni una bona relació entre la teoria, el mètode i les tècniques. En primer lloc, presentem algunes consideracions prèvies relatives als obstacles trobats per a l’aplicació del mètode comparatiu i als problemes relacionats amb l’observació històrica, com la subjectivitat, el present i la proximitat, i sobre l’anàlisi de textos i de contingut. En segon lloc, per tal de facilitar les tasques de recollida de la informació, hem determinat les dimensions més rellevants que es donen entorn dels serveis socials i, en l’apartat següent, detallarem les principals fonts documentals.

1.4.1 Consideracions prèvies

Cal fer una referència a les fases de l’observació històrica, l’explicació i l’exposició, que també presenten peculiaritats i dificultats específiques en la investigació historiogràfica. Seguint el compromís d’explicitar el procediment i les operacions realitzades, exposem tot seguit com s’han abordat i intentat solucionar algunes de les qüestions relacionades amb elles.

1.4.1.1 Les dificultats d’aplicació del mètode comparatiu

La comparació, com hem comentat, té una especial rellevància en el mètode historiogràfic, ja que “la investigación de la historia es siempre en algún sentido

comparativa, al menos en una comparació que podríem anomenar *diacrònica*”.⁶² Diferents especialistes, entre els que hi ha Auguste Comte i Emile Durkheim al capdavant, consideraven que la comparació en les ciències socials tenia un paper anàleg al que desenvolupava l'experimentació en les ciències físiques i biològiques,⁶³ posició que encara diversos autors mantenen en l'actualitat, ja que afirmen que la seva utilització representa una manera de pal·liar la impossibilitat d'experimentació en les ciències socials⁶⁴ i, així, pot esdevenir un camí obert a la generalització i la possibilitat d'obtenir conclusions sobre les característiques dels processos sociohistòrics

En principi, aquest mètode ens va despertar grans expectatives, ja que pensàvem que ens permetria fer una anàlisi comparada dels conceptes a través de diferents moments històrics i que fins i tot facilitaria l'arribada a alguna explicació dels orígens dels serveis socials i la seva evolució. Tanmateix, a mesura que ens vam anar endinsant en el mètode i vam provar de fer alguna aplicació ens adonarem de la impossibilitat pràctica d'utilitzar-lo o, almenys, de fer-ho sense perills i riscos d'incórrer en greus errors.

Encara que ha estat una possibilitat avortada, sembla convenient exposar-ne els motius, ja que ens van fer prendre consciència de les limitacions, requisits i exigències d'aquesta recerca i ens va fer recular i reformular els objectius i l'abast del treball en conjunt. A més, aquesta experiència es va incorporar al bagatge que ens ha acompanyat en tot el camí, com a material preventiu de conjectures i conclusions poc fonamentades.

Tornant a la comparació, la bibliografia consultada, després de posar en relleu les enormes possibilitats i expectatives que obre la comparació en les ciències socials i en particular en la historiografia,⁶⁵ adverteix, d'entrada, que l'aplicació del mètode comparatiu⁶⁶ és difícil: “La componente teórica en la comparación es muy destacada y difícil de ‘manejar’: quien navega al azar y sin brújula se arriesga en cada momento a naufragar”,⁶⁷ i, tot seguit, indica els perills més freqüents d'aquest mètode: *a*) cometre anacronismes; *b*) comparar coses que no es coneixen bé (“analogías superficiales con semejanzas profundas”);⁶⁸ *c*) combinar la individualització amb la generalització;⁶⁹ *d*) no tenir en compte que les aplicacions poden tenir tema i objectius diversos que poden exigir també la utilització de mètodes diversos, i *e*) exagerar les possibilitats d'aquest mètode, fins a desbordar-ne els límits.

⁶² “... Pero la práctica comparatista explícita es aquella que busca homologías o heterologías entre desarrollos históricos de sistemas separados, no la evolución de estados sucesivos de un mismo sistema. La comparación en historia implica la confrontación entre sociedades globales o entre determinados factores, movimientos, peculiaridades de cualquier tipo, niveles de actividad, etc. Observables en sociedades distintas y, normalmente, en periodos cronológicos coetáneos o cercanos a la coetaneidad”. J. Aróstegui, op. cit., p. 310.

⁶³ Maurice Duverger, *Métodos en las ciencias sociales* (Mèxic, Ariel, 1983) p. 411-436.

⁶⁴ J. Aróstegui, op. cit., p. 311.

⁶⁵ “Las principales formas de comparación son la estadística y la histórica”. Leonardo Morlino, “Problemas y opciones en la comparación” en G. Sartori i L. Morlino (ed.), *La comparación en las ciencias sociales* (Madrid, Alianza Universidad, 1994) p. 16.

⁶⁶ L'opinió científica majoritària considera que no es tracta pròpiament d'una entitat, sinó que constitueix una part del mètode de les ciències socials en general; és a dir, el mètode comparatiu vindria a ser una especialització del mètode científic en general.

⁶⁷ L. Morlino, op. cit., p. 26.

⁶⁸ A. Tiana, op. cit., p. 131.

⁶⁹ “... sólo cuando se ha tenido en cuenta todo lo que configura la individualidad de una situación histórica concreta se puede proceder con corrección...” *Ibidem*, p. 132.

Davant d'aquestes dificultats, es fan algunes recomanacions: *a)* cal fer una aplicació cautelosa i ben planificada; *b)* no és possible sense un treball previ definir el que és comparable (només es pot comparar allò comparable); *c)* s'ha de començar per conèixer en profunditat les situacions que es pretenen comparar, mitjançant estudis analítics previs sobre les unitats que s'han de comparar, i *d)* s'ha de fer un control constant de la comparació.

La conclusió fou que l'acompliment d'aquests requisits es feia enormement difícil o impossible en relació amb l'objecte que ens ocupa. La complexitat de variables i relacions que intervenen en l'estudi i la informació insuficient de què disposem entorn de les característiques d'altres sistemes de referència ens feren desistir d'aquesta intenció inicial. D'altra banda, es va considerar que era possible respondre a algunes qüestions mitjançant altres mètodes, sense necessitat de recórrer forçosament al comparatiu.

Tanmateix, va ser útil la precisió que alguns investigadors fan entre la *comparació* i la *juxtaposició*: "El poner uno junto a otro diversos casos individuales no supone de hecho su comparación, sino su simple yuxtaposición". Aquest *posar de costat*, sense ser pròpiament una comparació ni, per tant, gaudir de la solidesa dels resultats obtinguts per aquest mètode, es considera que permet fer alguna interpretació o aportació útil per a la reflexió o almenys per a la generació de preguntes més concretes, és a dir, per servir de base a la formulació d'hipòtesis futures. Aquesta juxtaposició va semblar una eina útil que podíem emprar, amb cautela, per tal d'assenyalar o descriure situacions que, vistes de costat, suggereixen preguntes interessants.

1.4.1.2 Problemes relacionats amb l'observació històrica

Aquesta fase es refereix a la recerca i a la recollida d'informació que tracta de la determinació de les fonts, la seva localització i la recollida de dades.

Fet el plantejament general, entrem en una altra fase que té per objectiu la recerca i recollida de la informació, amb tot allò que té a veure amb les fonts, l'organització de la informació, la tipologia o la relació amb altres investigacions. Com ja hem comentat, el coneixement científic tradicional considera que l'observació és la font de tota experiència i que d'ella sorgeix tot coneixement fonamentat. Aquí es planteja la discussió sobre l'*observació històrica*: com és possible observar el passat? Normalment, cal recórrer a les fonts de la història que, com s'ha dit, "l'observació de la història és l'observació de les fonts", excepte quan es fa *història del present*. És important, doncs, descobrir les fonts, seleccionar-les, saber quan s'ha de parar per evitar aportacions redundants o determinar el grau d'acord existent entre les dades trameses per les fonts i els fets històrics, el que s'anomena *crítica històrica*, que pot ser externa (autenticitat) o interna (fiabilitat).

En relació amb l'observació, hem de fer referència a dos aspectes concrets que ens preocupaven especialment, a banda dels problemes tradicionals de l'observació històrica com *l'autoreferenciabilitat* o els derivats de la fiabilitat de la documentació i de les dades socials. Ens referim als aspectes relacionats amb l'objectivitat i amb l'abordatge de la història recent.

a. La subjectivitat/objectivitat

La vivència d'alguns dels fets investigats i la implicació en el tema estudiat generava una gran preocupació per l'objectivitat. És possible que no fos aliena a aquesta inquietud la influència de l'anomenat *inductivisme ingenu*⁷⁰ o l'*imperatiu tradicional*, segons els quals l'historiador hauria d'actuar amb una objectivitat absoluta, és a dir, “no debe proceder a su obra con prejuicios ni ideas preconcebidas, ni mucho menos con simpatías y antipatía”.⁷¹ Tanmateix, aquesta qüestió avui sembla superada, ja que majoritàriament es considera, d'una banda, que no existeixen objectes purs de tot ingredient procedent dels subjectes i de l'altra, que no és possible que els subjectes es despullin totalment de la seva subjectivitat. Encara més, es considera que sense una idea preconcebuda del tema, fins i tot certa passió,⁷² és difícil procedir de la manera adequada, ja que “sin una previa y grande simpatía por su tema no fue capaz de comprender de veras nada de él”.⁷³ Aquest era el nostre cas; tanmateix, això no significa que es pugui procedir al lliure arbitri, sinó que cal atendre a un conjunt de mesures que hem procurat tenir presents i seguir estrictament en el treball. Aquestes regles d'or el professor Gaos les sintetitza de la manera següent: ‘El historiador debe proceder a su obra con la conciencia más cabal posible de sus indispensables ideas preconcebidas y prejuicios, simpatías y antipatías, y con la voluntad más resuelta de cambiarla por aquellas otras que en el curso de sus trabajos le muestre debe preferir’.⁷⁴

Aquestes directrius que hem procurat seguir estrictament són, doncs, les següents:

- Tenir consciència de les idees preconcebudes i dels prejudicis.
- Esforçar-se a obtenir tota la informació possible.
- No prescindir ni deformat cap informació.
- Estar disposat a canviar si així es dedueix de la informació obtinguda.

b. El present i la proximitat

En general, es va acceptant que “la historia es el resultado del esfuerzo, en un sentido creador, por el que el historiador, el sujeto cognoscente, establece esa relación entre el pasado que evoca y el presente que es el suyo”,⁷⁵ ja que “el presente es la realidad en la cual no pueden menos que presentarse todas las demás y desde la cual no se puede menos que presenciarlas todas”.⁷⁶ Tal com assenyala el professor Fontana de manera contundent, “el passat canvia amb el present”;⁷⁷ tot i això, cal que l'historiador s'esforci per apropar-se a la comprensió de tot allò que el passat tingui de privatiu i diferent que el present. En aquest intent de comprensió es distingeixen dos graus: allò històric viscut (*auto*)*biogràficament* d'allò viscut *historiogràficament*, ja que en cada cas variarà el

⁷⁰ “La ciencia se basa en lo que podemos ver, oír, tocar, etc. Las opiniones y preferencias personales y las imaginaciones especulativas no tienen cabida en la ciencia. La ciencia es objetiva. El conocimiento científico es conocimiento fiable porque es conocimiento objetivamente probado”. Alan F. Chalmers, op. cit., p. 11.

⁷¹ J. Gaos, op. cit., p. 487.

⁷² “La conclusión sería, en contra de aquella parte del imperativo (...) que prescribía a los historiadores una gélida ‘apatía’, que no cabría historiador cabal sin ser apasionado en algún sentido”, *ibidem*, p. 501.

⁷³ *Ibidem*, p. 488.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 489.

⁷⁵ H.-I. Marrou, op. cit., p. 44.

⁷⁶ J. Gaos, op. cit., p. 497.

⁷⁷ J. Fontana, op. cit., p. 11.

nivell de comprensió. Hi ha força polèmica entorn de l'anomenada *història del present* (del temps present, recent o pròxima), entesa com “toda posibilidad de análisis histórico de la realidad social vigente, que comporta una relación de coetaneidad entre la historia vivida y la escritura de esa misma historia, entre los actores y testigos de la historia y los propios historiadores”.⁷⁸ Són diverses les objeccions que li formulen els seus detractors, des de la pèrdua de l'objectivitat fins a la carència de perspectiva, aspectes actualment superats mitjançant el rigor metodològic. D'altra banda, s'ha dit que es tracta d'una “història en construcció”, considerant que es tracta de processos no tancats, “aún en su fase final, provoca cierta provisionalidad en sus conclusiones o en sus pronunciamientos definitivos”.⁷⁹

La nostra investigació està afectada pels dos graus, ja que una part es refereix a la història present, en què l'investigador ha estat observador directe d'alguns fets, amb els avantatges i inconvenients que això comporta, i altres aspectes tractats són la història passada. Per això, hem adoptat també aquestes pautes: intentar identificar les diferències del tema estudiat en els moments històrics tractats i ser conscients de les diferents possibilitats d'entendre els fets segons hagin estat viscuts o no.

c. L'anàlisi documental i de contingut

Era gran l'interès inicial per a aquests dos instruments metodològics en la nostra investigació, com acostuma a ser-ho en tota recerca historiogràfica en què els documents i els missatges constitueixen les fonts principals de l'observació històrica.

L'anàlisi documental consisteix en la “operación, o conjunto de operaciones, tendente a representar el contenido de un documento bajo una forma diferente de la suya original a fin de facilitar su consulta o localización en un estudio ulterior”.⁸⁰ Aquesta operació permet passar d'un document primari a un altre de secundari, mitjançant els resums i extractes o condensació de documents efectuats sota certes regles, i la indexació, que facilita la classificació dels elements d'informació dels documents de manera molt estricta.

Aquest instrument permet abordar l'anàlisi dels documents de manera ordenada i sistemàtica; és una ajuda en la separació de la documentació, en l'elaboració rigorosa de resums de documents, en la distribució per categories segons criteris d'analogia i, fins i tot, en la representació sota formes d'indexació.⁸¹

Pel que fa a l'anàlisi de contingut, malgrat que comparteix algunes operacions amb la de documents, té diferències essencials. La bàsica és que actua sobre missatges, no sobre documents. Es pot definir com el “conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes...”, i el seu propòsit es basa en la “inferencia de

⁷⁸ Josefina Cuesta, *Historia del presente* (Madrid, Eudeuma, 1993) p. 11.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁰ J. Chaumier, *Les techniques documentaires* (París, PUF, 1974, 2a. edició) p. 127.

⁸¹ “La indexación que permite, por clasificación bajo palabras clave, descriptores o índices, clasificar los elementos de información de los documentos de una manera muy estricta (...) Esta indexación está regulada según una elección de términos o de ideas adaptada al sistema y a la finalidad de la documentación en cuestión”. Lawrence Bardin, *Análisis de contenido* (Madrid, Akal Universitaria, 2002, 3a. edició) p. 35.

conocimientos relativos a las condiciones de producción (o eventualmente de recepción), con ayuda de indicadores (cuantitativos o no)".⁸²

Es tracta d'un instrument molt més complex en la seva utilització, ja que inclou forçosament la preanàlisi (elecció dels documents, formulació de les hipòtesis i dels objectius, elaboració dels indicadors en què es basarà la interpretació terminal), l'exploració del material (operacions de codificació i descomposició o enumeració), el tractament i la interpretació dels resultats obtinguts (operacions estadístiques simples i complexes que permeten obtenir quadres de resultats, diagrames, figures, models, que cal sotmetre a proves estadístiques i testos de validesa). Només així es considera que es podrà disposar de resultats significatius i fiables.⁸³ Totes aquestes dificultats ens van fer desistir d'utilitzar-lo on teníem previst fer-ho (anàlisi dels discursos parlamentaris), ja que ens desviava excessivament de l'objectiu i constituïa de per si una investigació independent.

Tanmateix, han estat útils algunes de les tècniques, com l'anàlisi categorial, que ens va ajudar a descompondre el text en unitats i ens va permetre fer algunes agrupacions analògiques, especialment de categorització per temes (anàlisi temàtica), i també es van consultar i emprar alguns elements de l'anàlisi del discurs.⁸⁴

1.4.2 Dimensions operatives

1.4.2.1 Esquema general

Una de les operacions crucials de la investigació científica és la transformació dels "fets" observats en "dades" d'un problema, mitjançant el mètode⁸⁵ i el suport de les tècniques. Per al recull de la informació hem determinat les diferents dimensions o elements que intervenen en els serveis socials per tal que puguin fer de recipients i que en conjunt constitueixin una graella de recollida. Es parla de "dimensions dels serveis socials", emprant el terme amb un significat ampli, com a l'aspecte o qualitat que pot ser considerada una cosa.

⁸² *Ibidem*, p. 29.

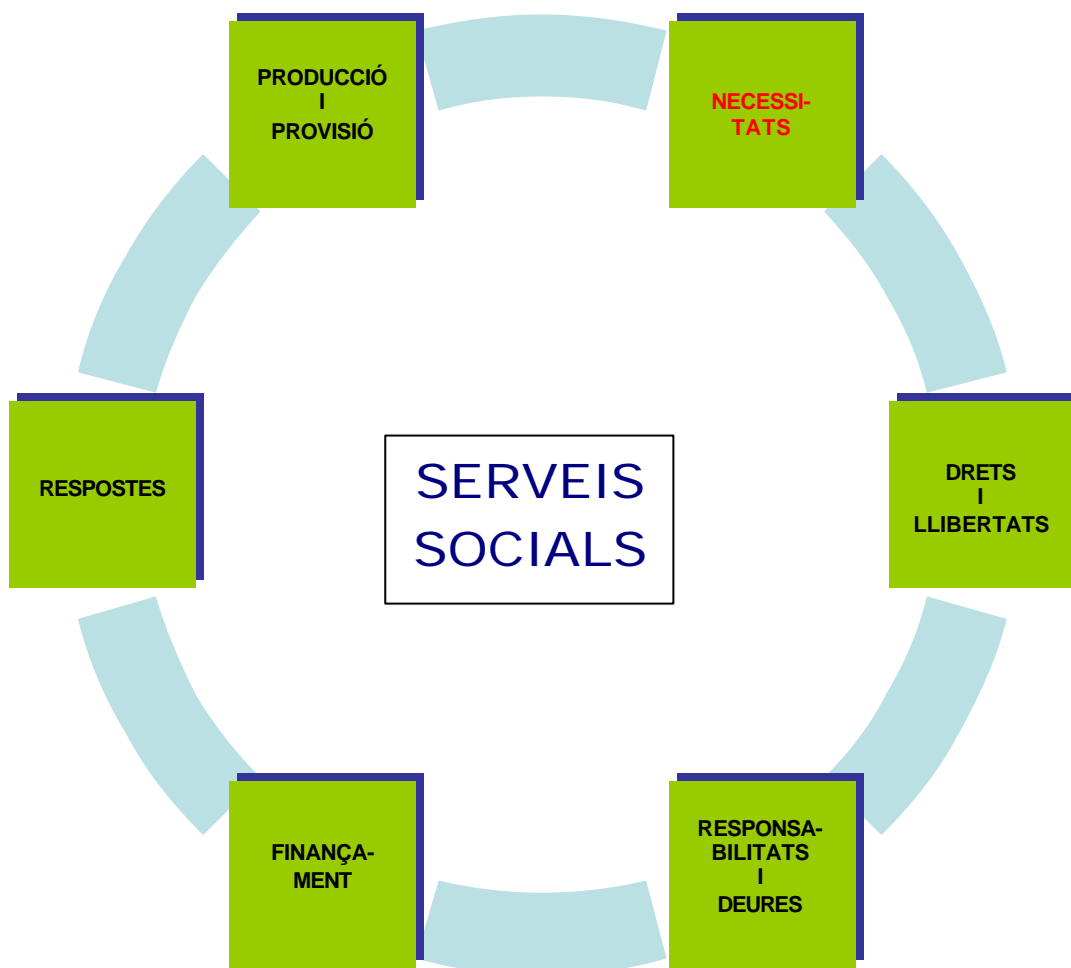
⁸³ *Ibidem*, p. 71.

⁸⁴ Com a tècniques de l'anàlisi de contingut s'assenyalen: l'anàlisi categorial, l'anàlisi de l'avaluació, l'anàlisi de l'enunciació, l'anàlisi de l'expressió, l'anàlisi de les relacions i l'anàlisi del discurs.

⁸⁵ Hi ha una certa confusió en la utilització dels termes *mètode* i *metodologia*. Aquesta última es pot definir com "l'estudi crític del mètode", i el mètode, com "la successió de passos lligats entre si per un propòsit".

Gràfic 1

Dimensions dels serveis socials



Font: elaboració pròpia.

La primera utilització d'aquests esquemes operatius data de mitjan anys noranta,⁸⁶ quan es va aplicar en un estudi sobre el finançament dels serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona⁸⁷ i després es va presentar en unes jornades municipalistes per analitzar aspectes relacionats amb els drets i responsabilitats;⁸⁸ en tots dos casos aquest instrument es va enriquir amb els debats i les aportacions dels participants. Finalment,

⁸⁶ La proposta inicial va sorgir de les bases d'un treball de M. Aznar relacionat amb els drets dels ciutadans –vegeu: M. Aznar, “Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectiva nacional y comunitaria” en *La Europa social a debate* (Salamanca, Junta de Castilla y León, 1994)– i també de les expertes observacions i reflexions que em va fer D. Casado, especialment entorn de les llibertats que no havia tingut en compte. D'altra banda, la proposta s'ajusta als eixos del seu plantejament sobre la naturalesa dels serveis socials, que consideren integrada per “las necesidades y las aspiraciones humanas sobre las que operan, las respuestas sociales que suscitan estas necesidades y aspiraciones, y los modos de producirlas”. D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 74.

⁸⁷ El treball era per al Pla integral de desenvolupament dels serveis socials de Barcelona.

⁸⁸ Les jornades van ser organitzades per la Federació de Municipis de Catalunya i la Diputació de Barcelona, celebrades a Castelldefels el mes de juny de 1998 per tractar de “La coresponsabilitat en el reconeixement dels drets i garanties dels serveis socials”.

es va fer servir en un treball sobre el dret als serveis socials, on fou útil per a l'anàlisi dels diferents elements i funcions, així com de les relacions que es produeixen en el procés.

Aquest esquema pretén identificar les dimensions o els elements que intervenen en el procés de producció de serveis socials, per tal de facilitar la recollida d'informació, com l'anàlisi dels components que intervenen en el "sistema",⁸⁹ i per contribuir a identificar les funcions i les relacions que s'hi donen.

Per a cadascuna de les dimensions o elements es proposen diferents situacions que s'hi poden donar, obertes a la incorporació de nous elements o situacions que puguin aparèixer en el transcurs de la investigació. En síntesi, la plantilla inicial emprada és la que figura a la taula següent.

Taula 3
Dimensions i situacions

DIMENSIONS/ ELEMENTS	SITUACIONS/FORMES
SERVEIS SOCIALS	Aspectes precursors en: <ul style="list-style-type: none"> • Accions caritatives • Accions benèfiques • Accions de l'assistència social • Altres
NECESSITATS ASPIRACIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Carències • Insatisfaccions
DRETS I LLIBERTATS	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Civils</i> • <i>Polítiques</i> • <i>Socials</i>
DEURES I RESPONSABILITATS	<ul style="list-style-type: none"> • Individuals • Familiars • Socials • Públiques (centrals, regionals, locals)
FINANÇAMENT (fonts)	<ul style="list-style-type: none"> • Particulars • Família • Privades • Públiques (centrals, regionals, locals)
RESPOSTES (tipus)	<ul style="list-style-type: none"> • Domiciliàries • Intermèdies • Institucionals • Monetàries • En espècie • En serveis
PROVISIÓ (agents)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Informal (família, amics, veïns)</i> • Privada comercial • Privada social • Pública

Font: elaboració pròpia.

⁸⁹ "Una definición muy general de sistema es 'conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema en función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado'". Joseph Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, vol. IV (Barcelona, Editorial Ariel, 1994) p. 3305.

Per completar aquest plantejament, calia determinar de la manera més operativa possible el significat i l'abast de cadascuna de les dimensions o elements, com es farà en el capítol següent en relació amb el concepte bàsic de serveis socials. La complexitat d'aquests termes requeriria segurament anàlisis més completes sobre cada unitat per tal de definir amb més precisió aquests conceptes, per això la recerca que proposem pot ser considerada una primera incursió en un problema que no esgotarem i que obrirà molts altres temes generals i transversals.

1.4.2.2 Les necessitats

La necessitat social és una dimensió bàsica dels serveis socials. Es considera l'element fonamental que legitima el conjunt del sistema de serveis socials i constitueix una dimensió molt condicionada per les característiques que pren en cada moment històric. D'altra banda, les necessitats són un fenomen enormement dinàmic i complex, ja que sovint la seva satisfacció provoca a la vegada noves necessitats i aspiracions, per això se l'ha qualificat també de *motor de canvi*.

D'entrada es diferencia entre *necessitats humanes* i *necessitats socials*. Aquestes darreres sorgeixen quan les necessitats individuals no estan insatisfetes amb caràcter col·lectiu o tenen arrels socials; és quan sovint es genera un problema social, que fins i tot ens permetria parlar de necessitats socials.⁹⁰

La importància i característiques de les necessitats en la societat actual es posa en relleu en el conegut assaig *Sentir-se satisfet en una societat insatisfeta* d'Agnes Heller, on considera que la nostra època només es pot entendre des de la perspectiva de les necessitats "o, más concretament, de la creació de necesidades, de la percepció de las necesidades, de la distribución de necesidades y la satisfacción de necesidades. Sugiere que la forma moderna de creación de necesidad, percepción de necesidad, distribución de necesidad aumenta la insatisfacción independientemente de que cualquier necesidad concreta se vea realmente satisfecha".⁹¹ Altres autors també posen l'èmfasi en la gènesi ideològica de les necessitats, en el seu caràcter "induït". Les lògiques i interessos del sistema provoquen que determinades necessitats siguin especialment "sentides" mentre d'altres romanen latents.

Tanmateix, no hi ha unanimitat en la determinació del concepte de necessitat; és un terme envoltat d'ambigüitat i d'imprecisions. Per començar, s'aprecia una disputa sobre el seu caràcter subjectiu o objectiu i, així mateix, es debat sobre la seva relativitat (varien en els temps i els tipus de societat) o universalitat (generalitzable).⁹²

⁹⁰ "Parece claro que las carencias o bloqueos correspondientes a necesidades y aspiraciones humanas requieren un diagnóstico y una eventual atención, en el plano individual (...) Pero ello no excluye un afrontamiento de sus condicionantes sociales y aún de sus factores causales (...) Por este camino llegamos a la noción de problemas sociales y aún cabe plantearse la posibilidad de hablar de necesidades sociales". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 81.

⁹¹ Á. Heller, "Sentirse satisfecho en una sociedad insatisfecha" en Á. Heller i F. Fehér, *Políticas de la postmodernidad* (Barcelona, Ediciones Península, 1999).

⁹² Doyal i Gough, per exemple, estableixen una concepció de necessitats universals bàsiques, que operativitzen en onze categories de necessitats: aigua i menjar, habitatge, treball, entorn físic, sanitat, necessitats de la infància, grups de suport, seguretat econòmica, seguretat física, educació i control de naixements i criança. Per ampliar aquest tema, vegeu Elena Roldán, *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los derechos sociales en España* (Madrid, Editorial Complutense, 2001) p. 26-27.

S'afegeixen, a més, les peculiaritats derivades de les perspectives d'anàlisi (filosòfica, antropològica, psicològica, política, etc.).

Interessa aprofundir una mica en l'anomenat *caràcter històric de les necessitats*, és a dir, en la relació existent entre elles i el temps i l'espai, ja que són elements que s'hauran d'afrontar en el camí de la investigació. La qüestió de la suposada incompatibilitat entre el caràcter històric de les necessitats i el criteri d'universalitat, és a dir, amb el fet que tots els homes tenen unes mateixes necessitats o que, per contra, aquestes necessitats es conformen en un temps i context determinat, no són, segons R. Zimmerling, cap impediment, almenys pel que fa a les bàsiques, ja que 'son 'básicas' en el sentido de que bajo las circunstancias dadas su satisfacción es imprescindible para preservar o restablecer la integridad de la persona".⁹³ Així, doncs, la llista de necessitats pot canviar amb el temps o el desenvolupament, però 'lo que importa es que con el criterio de las necesidades se pretende, en todo caso, preservar la integridad de las personas...'.⁹⁴

Una altra distinció primordial que cal fer és entre la *necessitat* i la *carència* (no satisfacció de la necessitat): "... la necesidad preexiste a la carencia, es su condición: la privación es, simplemente, una de las posibles manifestaciones de la necesidad...";⁹⁵ és important, ja que "una necesidad que nunca llega a manifestarse es forma de privación, no deja por ello de ser una necesidad; las necesidades satisfechas son también necesidades".⁹⁶

També es diferencia entre *desig* i *necessitat*, considerant que aquesta última és objectiva i mesurable, ja que forma part de l'esfera externa, en canvi, els desitjos són subjectius, pertanyen al món dels sentiments, de la voluntat. Aquesta distinció és important per al nostre estudi, ja que hi ha qui considera que és "una auténtica obsesión de quienes defienden que las primeras (las necesidades) son las que justifican los servicios sociales en las sociedades occidentales".⁹⁷ Tanmateix, alguns autors,⁹⁸ sense negar que les necessitats són una font important de *demanda de serveis socials*, inclouen també les aspiracions humanes –en el sentit de desig d'obtenir alguna cosa– dins el seu àmbit d'actuació: "El objeto de los servicios sociales en sentido estricto se sitúa en las necesidades y aspiraciones humanas; desde las exigencias materiales más básicas hasta las posibilidades espirituales más radicales".⁹⁹

En l'apartat anterior hem fet referència a la demanda, que es pot definir com "la manifestació de les necessitats". Tanmateix, no són termes amb continguts equivalents, ja que pot ser que les necessitats no siguin percebudes com a tals pels afectats, que ho siguin de manera alterada o, fins i tot, que s'expressin de manera augmentada.

Malgrat tot, la distinció segurament més rellevant és la diferenciació entre les *necessitats bàsiques* i la resta (instrumentals, derivades, etc.). Les bàsiques són les que

⁹³ R. Zimmerling, "Necesidades básicas y relativismo moral", *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*, 7, 1990, p. 50.

⁹⁴ J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 178.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 166.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ "... pueden generarse demanda de servicios sociales no para cubrir una necesidad en sentido convencional, sino para dar cauce a potencialidades humanas". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 78.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 136.

cal satisfer per sobreviure com a éssers humans, són de tipus natural o fisiològic (menjar, beure, dormir, abrigar-se, etc.). La resta de necessitats serien de tipus instrumental (mitjans per aconseguir certs fins elegits pel subjecte) i/o convencional (segons les convencions socials). Formarien part de les primeres necessitats les que Maslow anomena “necessitats fisiològiques”, imprescindibles per a la supervivència, que distingeix, de manera jerarquitzada, de les referents a la seguretat, la pertinença, l'estimació o l'autorealització; és a dir, la gamma és molt àmplia i pot arribar fins a aspiracions molt subtils.

No obstant això, és difícil determinar el contingut de les necessitats bàsiques, i més encara jerarquitzar-les, com posa de manifest la divergència en les llistes elaborades per diferents autors; fins i tot en les confeccionades per organismes internacionals no hi ha plena coincidència. Una proposta interessant és la presentada per Lesser,¹⁰⁰ que eixampla el concepte i distingeix com a necessitats bàsiques fonamentals, a més de les relacionades amb sobreviure, la de ‘gaudir d'autonomia’, entenent-la com la *llibertat per actuar moralment*. Aquesta ampliació és rellevant pel que tractem, perquè suposa la inclusió en aquest bloc bàsic de les necessitats derivades, per exemple, de la dependència física o mental, ja que malgrat que “es difícil encontrar un acuerdo general sobre el significado de libertad, también es cierto que, al margen de las diferencias ideológicas, cuando se habla de este término se hace referencia a la ausencia de poderes arbitrarios que interfieran o restrinjan la capacidad individual de decidir i actuar. Está claro, por ejemplo (...) la esclavitud (...) Aún más, es posible, incluso, formular un acuerdo por el cual la ignorancia, las enfermedades o la quiebra de salud puedan ser también consideradas como límites intolerables a la autonomía i la libertad individual”.¹⁰¹

Des d'una perspectiva organitzativa, és molt coneguda i emprada la tipologia de les necessitats socials de Bradshaw,¹⁰² que per la senzillesa i claredat del plantejament resulta molt operativa la diferenciació que fa entre les necessitats *normativa* (definida per l'expert o per l'autoritat a partir del nivell desitjable de serveis), l'*experimentada* (carència subjectiva), l'*expressada* (l'experimentada posada en acció) i la *comparativa* (mesura de la necessitat a partir de les característiques d'una població). Com a conclusió, aquest autor esmenta la dificultat d'establir la necessitat social “real”, assenyalant les diferències que es produeixen segons *qui* i *com* es determina la necessitat i la manera com els diferents tipus de necessitats marquen una zona de confluència, on es donaria un consens.

En concret, els serveis socials tenen per objecte la cobertura de necessitats i també, encara que per qüestions de prioritització amb menys intensitat, de les aspiracions. Però no totes, ni tan sols d'una part, ja que, d'una banda, només inclou les no cobertes: ‘Su objeto no son, pues, las necesidades y aspiraciones humanas en general, sino las carencias de su cobertura o realización’;¹⁰³ cal recordar que la majoria de necessitats són satisfetes pels mateixos subjectes (autoprovisió) i que, d'altra banda, en relació amb

¹⁰⁰ R. Palnt et al., *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*, (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980).

¹⁰¹ J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 169.

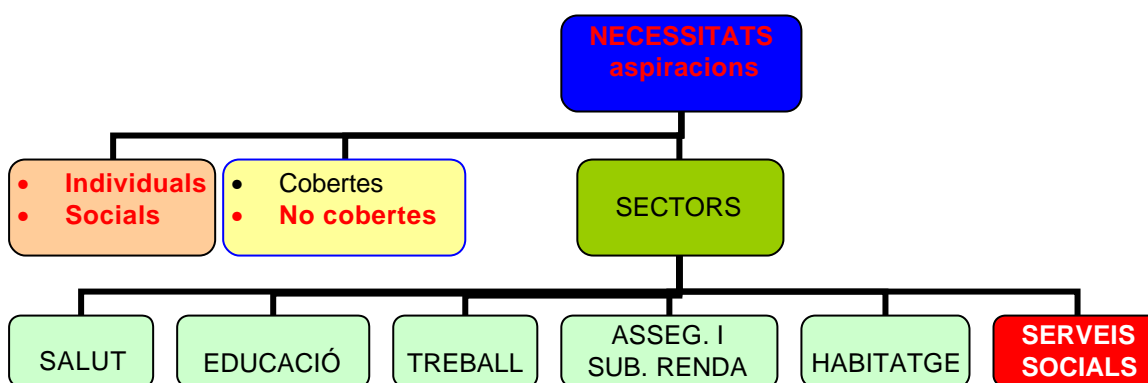
¹⁰² Des del Servei de Prospecció de la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, i per inaugurar la Col·lecció “Instrumentos de Prospecció de Serveis Socials”, es va traduir i publicar el mes de desembre de 1981 el treball de Jonathan Bradshaw *Una tipologia de la necessitat social*, que va tenir una àmplia difusió entre els professionals dels serveis socials catalans.

¹⁰³ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 136.

les carències que es poden presentar, no els corresponen tampoc les que són responsabilitat d'altres àmbits, com la salut, l'educació, el treball, les assegurances i subsidis de renda o l'habitatge. Tot i això, com hem vist en tractar dels aspectes conceptuals, les carències poden ser de molts tipus i molt variades, presentades sovint de manera bigarrada, que fa complexa la determinació del seu àmbit d'adscripció.

Gràfic 2

Necessitats



Font: elaboració pròpia.

Correspondrien als serveis socials les necessitats individuals i socials no cobertes que no corresponguin a altres àrees.

No és gens fàcil, doncs, determinar exactament quin tipus de necessitats es tindran en compte a partir d'aquesta definició negativa. La guia interpretativa serà l'exposada en la proposta operativa, que considera que l'objecte dels serveis socials són les necessitats i aspiracions humanes no cobertes corresponents al seu àmbit d'actuació, és a dir, carències i insatisfaccions personals genèriques que a causa de la seva amplitud hagin estat prioritzades. Aquesta priorització està provocant la divisió entre allò bàsic i allò complementari, que repercuteix en el reconeixement dels drets i el finançament.

1.4.2.3 Els drets i les llibertats

En les societats democràtiques actuals la qüestió de les necessitats, especialment les bàsiques, està vinculada, a través de les reivindicacions ciutadanes i les polítiques socials, a la dels drets i llibertats: “Su concepto de necesidades básicas remite directamente al concepto de derechos sociales, ya que las necesidades sociales básicas son derechos morales que se transforman en derechos sociales y civiles a través de las políticas sociales”.¹⁰⁴ Tanmateix, aquesta posició sobre la força normativa de les necessitats no és ni de bon tros unànime, sinó que forma part d'un complex debat: “... es, junto al de su objetividad, caballo de batalla de defensores y detractores de los derechos y de los servicios sociales”.¹⁰⁵ Les dues posicions enfrontades se situen entre el pensament liberal, segons el qual la provisió de serveis per cobrir les carències és cosa de la caritat, la benevolència o la generositat, i els que, per contra, consideren que

¹⁰⁴ Comentari d'Elena Roldán en tractar de les posicions de Doyal i Gough sobre la universalitat de les necessitats. Roldán, op. cit., p. 26-27.

¹⁰⁵ J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 178.

és una obligació dels poders públics. La qüestió clau, tal com formula encertadament Martínez de Pisón, es refereix a “la existencia o no de fuerza normativa en las necesidades básicas, es decir, si el reconocimiento e identificación de una necesidad genera –o no– una obligación intrínseca de cubrir la situación de carencia”.¹⁰⁶ Són diferents i variades les respostes, entre les quals al nostre entendre sobresurten les basades en la rellevància moral del concepte de necessitat i la tesi de la *coimplicació entre necessitats i drets*, segons la qual “la fuerza normativa de las necesidades deriva de un elemento, en principio, extraño a las mismas: su carácter convencional”;¹⁰⁷ així, doncs, serien les convencions les que fixarien els nivells de cobertura. Aquesta darrera posició d’arribar a consensos sobre la llista de necessitats que cal satisfer, tot i tenir dificultats,¹⁰⁸ és la que sembla que pot ser més operativa perquè “posibilita adaptarla a las nuevas realidades sociales y económicas. Se hace, en suma, más histórica”.¹⁰⁹

En l’abordatge d’aquest tema s’hauran de prendre en consideració les variacions radicals que ha experimentat en els períodes estudiats el sistema de normes i la concepció de la justícia. Així, a l’edat mitjana el “dret” va ser molt heterogeni, fragmentat i amb una gran diversitat de fonts, amb un model de societat estamental. Tot això obliga a adoptar precaucions a l’hora d’analitzar els fets i a extremar la prudència en les interpretacions sobre els conceptes i les institucions. Per exemple, varia molt, fins i tot entre l’alta edat mitjana i la baixa, en els diferents territoris i els diferents règims; a més, van coexistir el règim senyorial¹¹⁰ amb les normatives i *ordinacions* de les ciutats.

El gran canvi en aquesta matèria es produeix amb la irrupció de l’Estat de dret,¹¹¹ que estarà present “tanto en el estado liberal que se construye a partir de la Revolución francesa como también en el estado social que es el resultado de las tendencias latentes durante la Segunda Guerra Mundial. Inclusive, en ambos los sistemas de derechos individuales cobran una especial importancia. Por un lado, porque les diferencia de los estados autoritarios; por otro, porque el Estado liberal se construye sobre los derechos civiles y políticos y el Estado social lo hace sobre los derechos sociales”.¹¹²

La classificació de partida que farem servir per agrupar les dades que es recullen en relació amb els serveis socials es referirà a aquests dos grans grups de drets:

- Drets civils i polítics. Són drets de la persona que tenen com a objectiu limitar l’actuació de l’Estat i evitar la intromissió en l’esfera personal que protegeix d’altres grups i individus. Estan integrats pels drets a la vida, seguretat, llibertat religiosa, de pensament, llibertat d’expressió, dret d’informació, llibertat de reunió i associació, dret de propietat o dret de participar, entre d’altres.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 179.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 183.

¹⁰⁸ Per exemple, els dissensos i el respecte a les societats pluralistes o l’augment de la demanda ciutadana i la capacitat de resposta de l’Estat.

¹⁰⁹ J. Martínez de Pisón, *op. cit.*, p. 196.

¹¹⁰ “El rasgo característico de tal régimen es que el dueño o señor de un gran dominio o señorío territorial una al poder dominical sobre sus tierras, otros derechos y facultades sobre los moradores de aquéllas y que derivan de las distintas situaciones de dependencia económicas y jurídico-privada, ya personal ya territorial, en que se encuentran respecto al mismo...”. J.M. Font Rius, *Apuntes de Historia del derecho español* (Barcelona, Romagraf, 1969) p. 130.

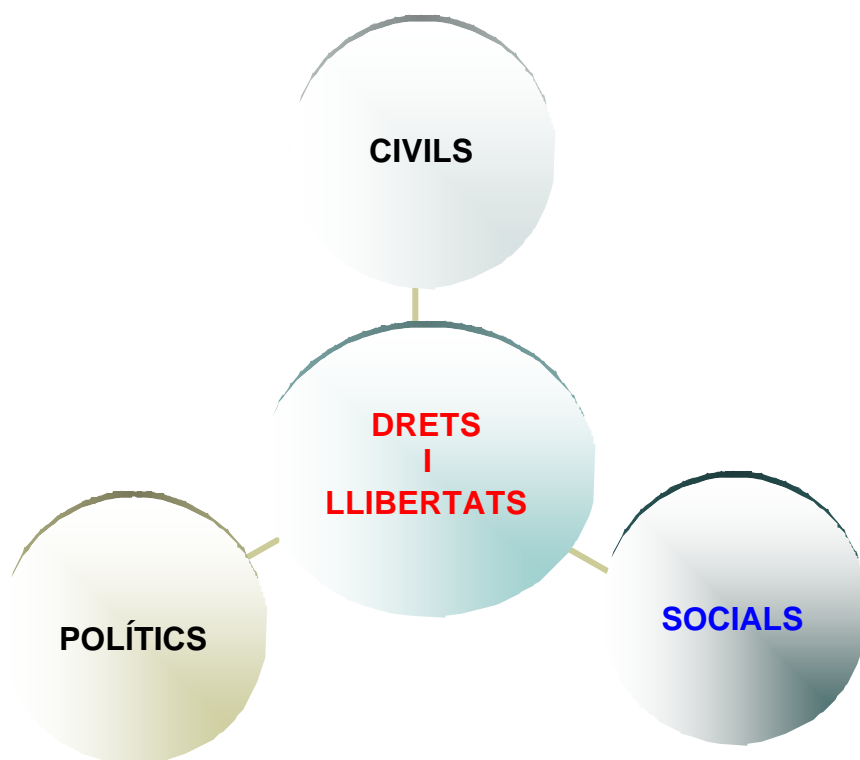
¹¹¹ Es considera que aquest tipus d’Estat ha de reunir quatre notes: a) l’imperi de la llei; b) principi de divisió de poders; c) submissió de l’Administració al principi de legalitat, i d) reconeixement i garantia dels drets fonamentals de la persona.

¹¹² J. Martínez de Pisón, *op. cit.*, p. 25.

- Drets socials. Suposen una activitat de l'Estat que actua en la vida econòmica i social per assegurar unes mínimes condicions per a tots els ciutadans. Aquest paquet de drets integrat pels de tipus econòmic, social i cultural inclou el dret a l'educació, a la salut, a la Seguretat Social, a l'habitatge o als serveis socials.

Estudiarem els dos tipus de drets, analitzarem preferentment els socials i, en concret, els relacionats amb els serveis socials, tot i que els civils i polítics es tindran en compte en relació amb els serveis socials, ja que malgrat que aquests últims “se inscriben en los derechos sociales, su prestación debe respetar escrupulosamente todos los derechos civiles citados y establecer medidas que garanticen su efectividad, especialmente cuando afecten a personas vulnerables”.¹¹³

Gràfic 3
Drets i llibertats



Font: elaboració pròpia.

¹¹³ Antoni Vilà, “El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?”, *Quaderns de serveis socials*, n. 14, juny de 1999, p.10.

1.4.2.4 Els deures i les responsabilitats

Respecte als drets i les llibertats hi ha obligacions i responsabilitats; es tracta de temes lligats. En relació amb els drets civils i polítics, es considera que l'Estat té, a més de l'obligació de no-ingerència en l'esfera privativa reconeguda a les persones, una obligació positiva de protegir aquest reducte individual d'invasions o agressions que pugui patir de persones o grups (per exemple, els sectors econòmics) que, així mateix, estan obligats a respectar-lo. L'anàlisi d'aquests drets i llibertats és fonamental per als destinataris dels serveis socials i els usuaris dels serveis i establiments, especialment quan no tenen prou capacitat per valer-se per si mateixos.

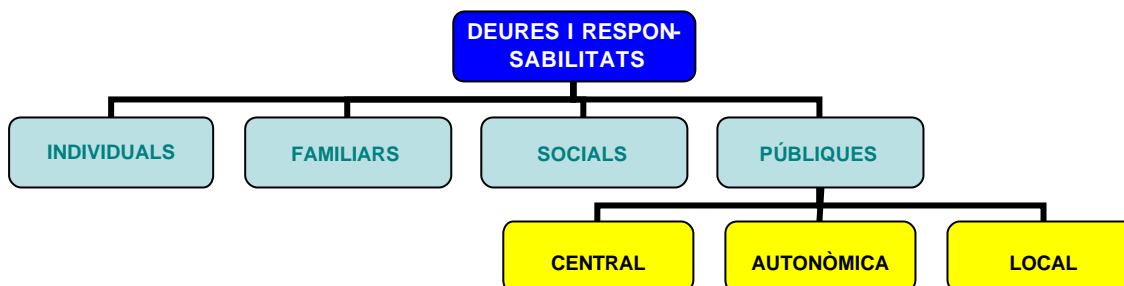
Molts dels drets socials són de recent aparició i comporten una intervenció de l'Estat per aconseguir unes condicions mínimes de benestar; és a dir, l'Estat actua en la protecció dels ciutadans, front de determinades necessitats. L'Estat intervé mitjançant les polítiques, intervencions i prestacions socials des dels diferents àmbits (treball, educació, habitatge, assegurances, salut i serveis socials); tanmateix, aquest paper del sector públic no significa que les persones, famílies i la iniciativa privada estiguin absents de determinades obligacions.

Als drets socials se'ls anomena també *drets prestacionals* perquè la satisfacció de les carències exigeix una prestació que normalment té un cost econòmic. Aquesta és una de les característiques rellevants d'aquest tipus de drets i, per això, sovint es converteixen en simples declaracions programàtiques, de bones intencions o en objectius d'aplicació diferida depenent de les esmentades polítiques socials i de les possibilitats pressupostàries. Caldrà esbrinar en cada cas el contingut i l'abast del dret als serveis socials i de l'accés real a les seves prestacions per tal de determinar si es tracta d'un veritable dret subjectiu o simplement d'un *dret no garantit*.

En concret, haurem d'analitzar els aspectes següents:

- a) Responsabilitats públiques. Serà convenient determinar l'abast de la responsabilitat pública, així com analitzar el contingut i repartiment de les competències i conseqüents responsabilitats entre les diferents administracions. En els períodes més llunyans caldrà identificar els veritables subjectes amb responsabilitats (Església, monarques, senyors feudals, autoritats locals, etc.).
- b) Responsabilitats del sector privat d'iniciativa social i el mercantil. S'ha de determinar en cada període l'abast i el tipus de responsabilitat, sigui obligatòria o lliurement adquirida, de les associacions i altres entitats sense afany de lucre o voluntàries (tercer sector), així com de les entitats comercials i empreses en general.
- c) Obligacions de l'usuari, la família i el sector informal. Caldrà determinar els deures que té la persona afectada en la resolució de la seva situació carencial, així com quines són les obligacions familiars.

Gràfic 4
Deures i responsabilitats



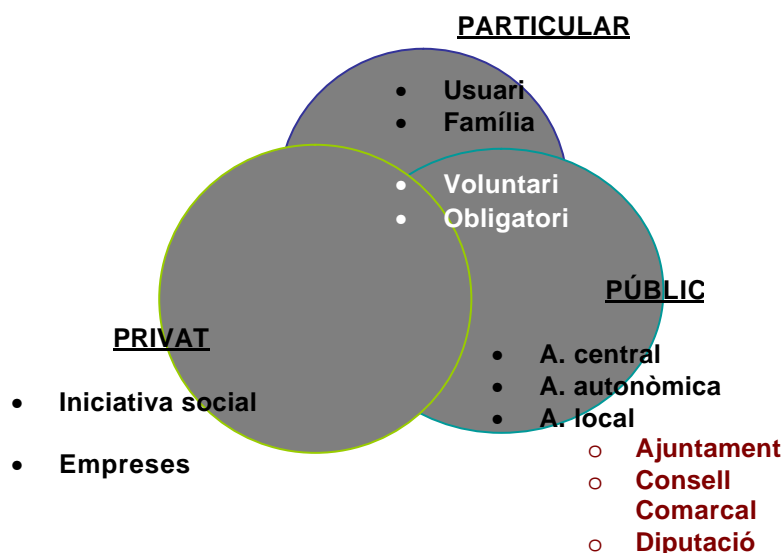
Font: elaboració pròpia.

1.4.2.5 El finançament

Per a l'eficàcia i garantia dels esmentats *drets prestacionals*, el finançament ocupa un lloc central. Per això, és imprescindible determinar qui se n'ha de fer càrrec, que normalment seran els responsables o obligats legalment, però quan es tracti de drets no reconeguts caldrà analitzar qui se'n fa càrrec i per què. Quan sigui el sector públic, serà útil disposar de dades relatives a la forma i a la modalitat de finançament (subvenció, conveni, concert), ja que pot facilitar informació sobre la fortalesa del dret i el nivell de compromís i la continuïtat de les prestacions i establiments.

A continuació presentem l'esquema bàsic dels elements que es tindran en compte per a l'anàlisi de la situació actual. És evident que caldrà fer adaptacions considerables quan s'analitzin situacions més llunyanes.

Gràfic 5
Finançament



Font: elaboració pròpia.

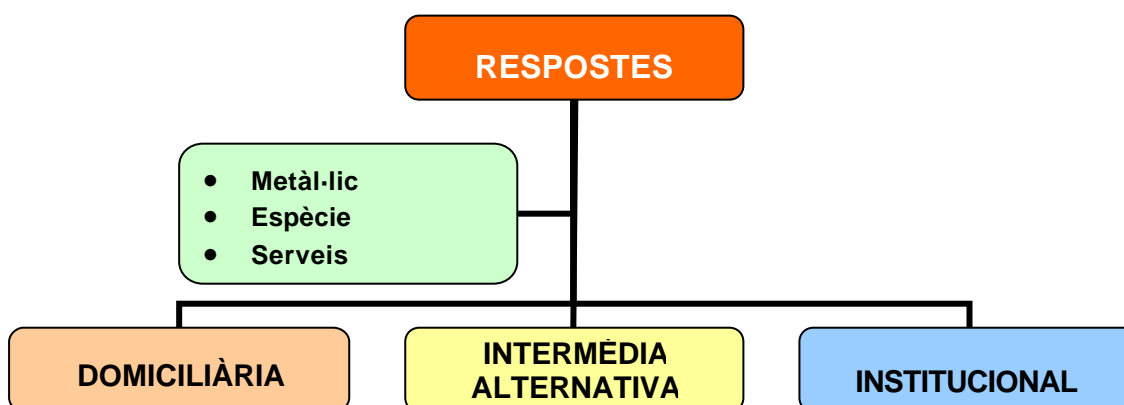
1.4.2.6 Les respostes

Davant la manca de cobertura de determinades situacions de necessitats relacionades amb els serveis socials, hem d'analitzar quines han estat les respostes que la col·lectivitat ha adoptat en els diferents moments per fer-hi front i per quin motiu s'han impulsat. Una primera visió ha de tenir en compte, per la seva significació, la prevalença d'opcions domiciliàries, que permeten a la persona afectada continuar vivint a casa seva o, per contra, les d'internament o reclusió. En aquest darrer cas, s'hauran de cercar dades sobre la tipologia i les característiques dels establiments creats. També cal esbrinar l'existència d'altres respostes intermèdies o alternatives.

Un altre tipus d'informació referent a la resposta que cal cercar està relacionat amb la forma en què es concreta en les dades: en metàl·lic, en espècie, serveis o mitjançant fórmules mixtes.

Gràfic 6

Respostes



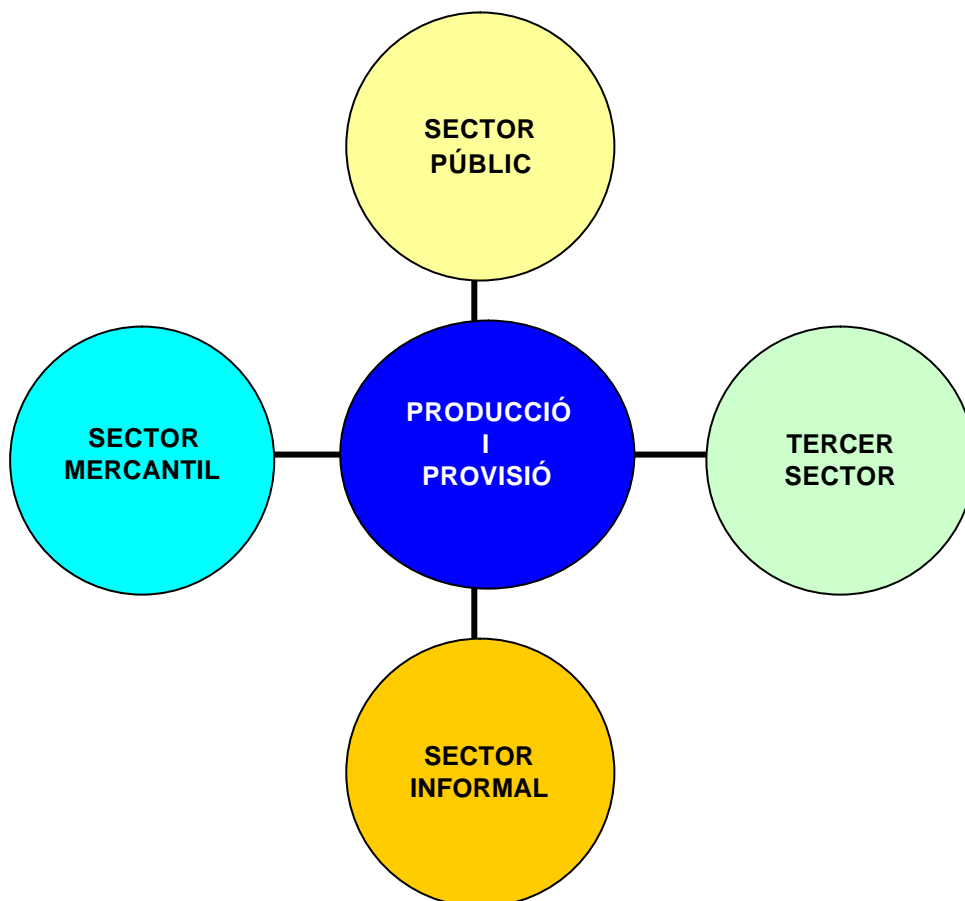
Font: elaboració pròpia.

1.4.2.7 La producció i la provisió

Aquest darrer element es refereix al *subjecte* i a la *manera* de produir i de fer la provisió de les diferents modalitats de respostes. No s'ha de confondre amb els responsables ni amb els finançadors, ja que poden ser diferents.

La classificació adoptada per canalitzar les dades obtingudes s'haurà de fer a partir dels quatre sectors clàssics: el comercial o mercantil, que actua a la recerca del lucre; l'anomenat *tercer sector*, o sigui, les organitzacions sense afany de lucre; el sector públic, on s'ha de distingir entre els diferents nivells que intervenen: central, regional i local, i el sector informal, en què ocupa un lloc destacat la família. Aquest darrer sector, tal com hem advertit reiteradament, no forma part pròpiament dels serveis socials, però sovint pot ser un indicador de les insuficiències del sistema i del grau d'assumpció de les responsabilitats públiques.

Gràfic 7
Producció i provisió



Font: elaboració pròpia.

1.4.3 Fonts documentals

En la planificació del treball es van determinar les tècniques que es consideraren més idònies, depenent del mètode adoptat, les qüestions formulades i les dimensions seleccionades, ja que és reconegut que hi ha d'haver una relació intensa per tal de lligar la disciplina, la teoria, el mètode i les tècniques.

En la historiografia s'utilitzen pràcticament les mateixes tècniques que en la resta de disciplines socials; en general es consideren *intercanviables* entre els diferents mètodes. Una de les distincions principals es fa entre les tècniques d'investigació qualitativa (documental, arqueològiques, fonològiques i orals) i les quantitatives (tabulació i indexació, estadística, anàlisi textual quantificada i les gràfiques), i l'altra divisió tradicional s'efectua entre l'observació documental i la directa. Aquesta darrera es construeix ella mateixa els documents a través de tècniques com la mostra, l'entrevista, l'enquesta, el test o l'observació participant, entre d'altres. En principi, moltes de les tècniques són útils per a la nostra investigació, fins i tot l'observació directa per tractar

la part de la història recent. A continuació assenyalarem les principals fonts documentals, amb la qual cosa completarem la relació que figura a l'estat de la qüestió de l'apartat 1.3.1.

- En relació amb els aspectes conceptuals.

En primer lloc, sembla oportú fer referència a les tècniques emprades per a la delimitació dels aspectes conceptuals que s'efectua en el capítol següent. La tècnica bàsica ha estat la documental, a partir de textos bibliogràfics tècnics i jurídics. Aquest doble abordatge, tècnic i jurídic, pot aportar elements complementaris i de contrast útils per a l'elaboració d'una aproximació conceptual.

Documentació tècnica.

- a) Específica. De la recerca de material hem trobat tres documents adreçats a la glossa de termes relacionats amb el nostre camp d'estudi.
- b) Obres generals de referència. Ens referim a manuals i obres àmplies de serveis socials que tracten introductòriament aquestes qüestions; són fonamentalment les esmentades en el marc teòric.
- c) Publicació de treballs específics sobre aquesta qüestió en particular.

Les principals obres a què fem referència figuren en l'apartat 1.3.1 referent al marc teòric.

Documentació jurídica bàsica.

- Declaració Universal dels Drets Humans.
- Convenció dels Drets del Nen.
- Carta Social Europea.
- Constitució i estatuts d'autonomia.
- Lleis autonòmiques de serveis socials o d'acció social.
- Normativa catalana de serveis socials.

- En relació amb les qüestions plantejades.

Hem diferenciat les dues parts, ja que exigeixen tècniques d'investigació diferents:

a) Punt de partida i antecedents.

- Documentació directa dels textos dels pensadors principals (Eiximenis, Joan Lluís Vives, Miquel de Giginta).
- General. Per emmarcar el treball hem utilitzat els tractats generals sobre aquests temes que figuren en la bibliografia.
- Específica. A partir de la bibliografia especialitzada en el tema de la pobresa, que figura en el marc teòric.

- Obres sobre serveis socials o àmbits relacionats. A més de la bibliografia de serveis socials que tracta el tema, hem buscat també en altres àmbits propers, especialment de l'educació i la salut.

Serveis socials. Les obres de referència assenyalades en l'apartat 1.3.1.

Educació i sanitat. Les obres assenyalades en l'apartat 1.3.1.

- Obres específiques. Hem consultat alguns estudis publicats sobre la pobresa en alguns d'aquests períodes a Catalunya que figuren en l'apartat 1.3.1.
- Revistes especialitzades. Articles de revistes que figuren en la bibliografia.

b) Creació i desenvolupament dels serveis socials actuals.

- Documentació:

- Obres de referència esmentades.
- Publicacions i documents de l'Administració pública que figuren ressenyats en la bibliografia:
 - Ministeri d'Assumptes Socials i l'INSERSO.
 - Generalitat de Catalunya.
 - Diputació de Barcelona.
 - Diputació de Girona.
 - Ajuntament de Barcelona.
- Memòries i documents de serveis socials dels ajuntaments de Badalona, Barcelona, Girona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Mataró, el Prat de Llobregat, Sabadell, Sant Joan Despí, Terrassa, Tarragona i Valls, i dels consells comarcals de l'Alt Empordà, el Baix Llobregat, el Pallars Jussà i Osona, així com del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa.
- Publicacions periòdiques:
 - Boletín Oficial del Estado.
 - Diari de Sessions del Parlament de Catalunya.
 - Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
 - Diario de Sesiones del Senado.
 - Fòrum (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social).
 - Quaderns de Serveis Socials (Diputació de Barcelona).
- Documents de partits polítics.
- Revistes. Hem analitzat articles de revistes; hem consultat sistemàticament les següents:
 - *ACM*, butlletí informatiu de l'Associació Catalana de Municipis.
 - *Catalunya Municipal* (Federació de Municipis de Catalunya).

- *Educació Social* (Fundació Pere Tarrés).
 - Informatiu de la Federació de Municipis de Catalunya.
 - Informatiu setmanal de la Federació de Municipis de Catalunya.
 - *Revista de Servicios sociales y Política Social* (Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales).
 - *Revista de Treball Social (RTS)* (Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya).
- Diaris i revistes.
- Fonts orals:

Entrevistes personals: hem dut a terme entrevistes amb responsables i professionals dels serveis socials d'aquesta etapa tant de l'Administració local com de la Generalitat i de l'Estat.

CAPÍTOL II

MARC DE REFERÈNCIA CONCEPTUAL

2.1 INTRODUCCIÓ

Tots els tractats de serveis socials comencen exposant les greus dificultats per establir un concepte de serveis socials i definir-ne el significat. En una investigació científica no es pot defugir aquesta qüestió ni esquivar-la exposant simplement les posicions i interpretacions existents. Un aspecte clau de qualsevol recerca és el rigor descriptiu i la univocitat dels termes emprats.

Començarem per intentar treure l'entrellat al batibull semàntic, analitzant els significats i les principals característiques del concepte *serveis socials*, a partir de les aportacions tècniques i jurídiques. Després procurarem assenyalar breument les diferències amb altres conceptes propers o relacionats, amb els quals a vegades es confonen o, per contra, s'hi contraposen.¹¹⁴ Finalment, presentem una proposta de definició operativa per emprar en el treball.

2.2 ELS SERVEIS SOCIALS

2.2.1 Concepte tècnic

Per a l'exposició d'aquest apartat conceptual prenem com a referència els treballs de Glòria Rubiol i Demetrio Casado, autors que al nostre entendre són els que, des de diferents perspectives, han aprofundit més sobre aquest tema de manera continuada des de finals dels setanta¹¹⁵ fins als nostres dies. No obstant això, tindrem en compte altres documents produïts a partir de finals dels seixanta.

2.2.1.1 Aspectes generals

D'entrada cal fer algunes consideracions i constatacions de caràcter general:

- a) En el camp que tractem no existeix cap sistema conceptual global a partir del qual es puguin establir quadres de definicions i de termes.

¹¹⁴ “Ocurre en muchos casos que un mismo significante sirve de vehículo a más de un significado. Y ocurre, asimismo, que en una parte de tales casos de polisemia los significados son muy distintos y aún contrarios”. Demetrio Casado, “Palabras de la reforma de los Servicios sociales y de su parcial desactivación”, *Servicios sociales y Política Social*, n. 54, 2001, p. 26.

¹¹⁵ Glòria Rubiol abordà inicialment el tema en l'article publicat a l'*Avui* el 7 de juny de 1978, titulat “Reconstruir els serveis socials”, en el treball “Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom”, a *Catalunya cap a l'any 2000* i en el seu llibre *Els serveis socials: organització i funcionament. A Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos*, tots dos publicats per la Fundació Jaume Bofill-Editorial Blume, Barcelona, 1979 i 1980, respectivament; actualment ha tractat aquest tema en l'estudi sobre la història dels serveis socials locals a Catalunya i ha preparat el document base sobre els aspectes conceptuals per a les “*Bases per a un nou model de serveis socials municipalista*” (2003). Demetrio Casado tractà, entre d'altres, aquestes qüestions en el treball “Los servicios sociales en el sector del bienestar social”, publicat a *Documentación Social*, n. 36, agost-octubre de 1979, i l'ha anat aprofundint en múltiples publicacions fins al treball esmentat publicat recentment, “Palabras de la reforma de los servicios sociales, o su parcial desactivación”, que també figura en el seu llibre: D. Casado, *Reforma política de los Servicios sociales* (Madrid, Editorial CCS, 2002) p. 51-62.

- b) Com passa amb altres conceptes, acostuma a variar segons el lloc i el temps, és un concepte dinàmic i viu; per tant, és difícil establir-ne una definició atemporal i universal.¹¹⁶
- c) L'opinió majoritària accepta que els serveis socials, tal com els entenem actualment, són una construcció recent, sorgida dels estats democràtics i socials occidentals, malgrat que considera que les activitats a què es refereix tenen molts anys d'existència.¹¹⁷ A Espanya¹¹⁸ i Catalunya arriben amb retard a causa de les conseqüències de l'etapa de la dictadura,¹¹⁹ i no apareixen jurídicament fins l'any 1963, circumscrits en l'àmbit de la Seguretat Social.
- d) Es considera que els serveis socials són una de les sis branques de la intervenció social (salut, educació, treball, habitatge, pensions, serveis socials) que formen part de la política social¹²⁰ i que són instruments de l'Estat del benestar social.¹²¹

2.2.1.2 Qüestions terminològiques

- a) Una anàlisi etimològica¹²² ens revela, en primer lloc, que la paraula *servei* pot tenir un caràcter instrumental: servir a alguns interessos o suprimir o alleugerir necessitats. D'altra banda, el mot *servei* implica també una organització capaç de garantir la continuïtat; sense organització no hi ha servei. Si es connecta aquest primer terme amb el segon, *social*, expressa la relació de l'organització o activitat amb la societat. Tanmateix, aquesta vinculació pot ser deguda a múltiples circumstàncies: la societat n'és la beneficiària, presta els serveis ella mateixa, es dóna en el seu si o perquè els motius, les necessitats o els fins són socials. En aquest sentit, s'ha dit que "servicio es toda actividad organizada, social, cuando tiende a estos fines, cuando responde a alguna preocupación social".¹²³
- b) A Espanya el terme *servicio social* era conegut en l'etapa franquista per l'obligació que tenien les noies de fer una prestació de caire social que rebia precisament aquest nom. A més d'aquesta significació, des del punt de vista tècnic és important ressaltar la identificació que hi havia entre aquest terme i l'activitat professional dels assistents socials fins que l'any 1968, en un congrés d'assistents socials d'àmbit

¹¹⁶ "La expresión *servicios sociales* no se ha podido definir todavía de una manera que sea universalmente aceptada". Informe del grup d'experts nomenat pel secretari general de les Nacions Unides (1959).

¹¹⁷ "... si en un sentido riguroso los servicios sociales son una realidad reciente, eso no quiere decir que estos servicios sean realidades nuevas y enteramente diferentes o sin vinculación con modalidades anteriores de asistencia". C. Alemán i M. García Serrano, op. cit., p. 77.

¹¹⁸ "... podemos afirmar que en el Estado español la concepción de los servicios sociales como un sistema integrado de servicios con entidad propia emerge durante los primeros años de la democracia". G. Rubiol, "Servicios sociales" en *Materiales para un glosario sobre bienestar social* (Madrid, Cáritas Española-Comité Español para el Bienestar Social, 1986) p. 55.

¹¹⁹ "El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha sido el principal propulsor de esta institución; nuestra ausencia en dicho organismo ha retrasado nuestra puesta al día en muchas de las corrientes internacionales". J. Pérez Leñero, "Los servicios sociales: naturaleza y fundamento", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 6, 1962, p. 1444.

¹²⁰ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 66-68.

¹²¹ "... han consolidado en España la concepción de los servicios sociales que son, en definitiva, instrumentos básicos del Estado del bienestar". C. Alemán i M. García Serrano, op. cit., p. 97.

¹²² Per ampliar aquest tema, vegeu J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1445 i 1446.

¹²³ M. de los Santos Alonso, "Los servicios sociales y la Seguridad Social", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 6, 1971, p. 1509.

estatal, celebrat a Madrid, es va decidir fer servir el terme *treball social*, a fi, precisament, que no es confongués amb la prestació franquista esmentada. S'abandonava, així, la forma llatina de denominar l'activitat –a Itàlia s'empra encara *servizio sociale*; a França, *service social*, i a Portugal, *serviço social*– i adoptava la terminologia anglosaxona, alemanya i nòrdica, en què el treball social (*social work*) designa la pràctica o activitat dels assistents socials–treballadors socials. Prova d'aquesta utilització del terme fins a finals dels seixanta és que l'actual *Revista de Treball Social (RTS)* es titulava aleshores *Revista de Servicio Social*.¹²⁴

Des de l'àmbit universitari, a finals de la dècada dels seixanta i a principis dels setanta alguns professors equiparaven la forma singular (*servei social*) amb la plural (*serveis socials*), mentre que d'altres les diferenciaven, amb la qual cosa atorgaven al singular un sentit més restringit que el terme plural, que assimilava amb una concepció molt àmplia: “Abarca tanto la esfera general de las prestaciones sociales (Salud Pública, Educación, Vivienda, Seguridad Social, Trabajo) como los organismos sociales que lo coordinan y gestionan”.¹²⁵ Per altres, la utilització plural emfatitza l'aspecte d'articulació organitzativa, propera al que avui en diríem *sistema*: “... el conjunto de estas instituciones, de estos servicios sociales (...) lleguen a constituir una categoría o más exactamente un conjunto coherente de estructuras comportando cierta unidad”.¹²⁶

c) Des del punt de vista conceptual, es fa servir bàsicament en dos sentits:¹²⁷

- Ampli. Inclou tots els serveis adreçats a satisfer al màxim les necessitats de la població, tal com hem dit: “Comprendería todas las medidas que tienen por objeto facilitar la vida plena del hombre, de todos y cada uno de los hombres en la sociedad...”.¹²⁸ Inclouria,¹²⁹ per tant, la salut, l'educació, l'ocupació, les assegurances i subsidis de renda i l'habitatge, així com els serveis socials en sentit específic.¹³⁰ Aquesta accepció és tradicionalment emprada a la Gran Bretanya i engloba, a més dels serveis socials “personals” (parlen de serveis socials personals per distingir-los del sentit ampli), tots els altres sectors esmentats que s'identifiquen amb els principals àmbits de l'anomenat *benestar social*.

- Específic. És l'emprat habitualment al nostre país. Una de les primeres i més conegudes definicions en aquest sentit és sens dubte l'establerta l'any 1959 per un grup d'experts de les Nacions Unides, que considera que “són activitats organitzades amb l'objecte de contribuir a una adaptació mútua entre els individus i

¹²⁴ Informació facilitada per Glòria Rubiol.

¹²⁵ J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1446.

¹²⁶ M.S. Alonso, op. cit., p. 1510.

¹²⁷ En aquest mateix sentit, Gorri estableix l'existència de dues versions del concepte: l'àmplia, utilitzada en l'àmbit anglosaxó, i la restringida, emprada a Espanya. J.L. Gorri Goñi, *La intervención psicológica en Política social y servicios sociales* (Madrid, Ed. Libertaria/Prodhufi, 1995) p. 32-33.

¹²⁸ Efrén Borrajo, “Los servicios sociales”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 3, 1972, p. 481.

¹²⁹ Un concepte molt ampli podria arribar a absorbir “el conjunto de estructuras de la política social y la misma política social”. Serge Mayence, *Le Service Social en Belgique* (Brussel·les, Institut de Sociologie, 1969).

¹³⁰ “... ramas de actividades con fin social del sector servicios que, salvadas variaciones de detalle o terminología, comprende las seis siguientes: 1) sanidad o salud; 2) educación; 3) protección social de trabajo; 4) seguros y subsidios de renta; 5) protección social de la vivienda, y 6) servicios sociales”. D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 40.

el medi social, mitjançant la utilització de tècniques i mètodes adreçats al fet que els individus, grups i comunitat puguin satisfer les seves necessitats i resoldre els seus problemes d'adaptació a una societat canviant, així com mitjançant una acció cooperativa per millorar les condicions econòmiques i socials". Des del punt de vista operatiu, el contingut i els mitjans consistien en "dispositius –programes, equipaments i rendes– adreçats a satisfer les necessitats bàsiques d'una societat i dels seus ciutadans, en especial aquelles que no són satisfetes per altres serveis personals com ara l'educació, la sanitat, l'habitatge, el manteniment de rendes, etc.". ¹³¹ Inclouen, doncs, programes, serveis, establiments i les prestacions tècniques, així com les econòmiques estrictament auxiliars de les tècniques. ¹³²

d) Des de la vessant organitzativa i funcional s'observa la utilització en quatre sentits:

- Com a funció: una *activitat o funció* que realitza *prestacions, activitats i programes*.
- Com a organisme: l'*organisme o organismes* que els dirigeix, gestiona i/o presta.
- Com a sistema: el *conjunt* més o menys *articulat d'activitats, recursos, organismes, entitats i relacions*. ¹³³
- Com a institució: entesa no només com una organització o un organisme que desenvolupa funcions destacades al país sinó, sobretot, com un entramat de drets ¹³⁴ i deures sobre una àrea determinada.

e) Aquest terme s'ha emprat, així mateix, en el context polític per identificar un projecte de canvi adreçat a substituir la beneficència per uns serveis socials d'acord amb l'ideari polític corresponent.

Aquestes ambigüitats conceptuals fan incrementar les dificultats d'aplicació operativa a estudis i investigacions de tota mena. Per posar un exemple, pot ser adequat referir-nos a les investigacions de caire econòmic sobre la despesa de serveis socials realitzats per Rodríguez Cabrero en què ha de definir prèviament, davant de l'absència de conceptualitzacions clares i acceptades, l'estructura dels serveis socials o el quadre institucional per tal de comprendre l'entramat pressupostari del sector, la diferenciació entre els serveis socials en sentit estricte i els serveis socials en sentit ampli o la separació de l'oferta bàsica i l'oferta àmplia de serveis socials. Unes dificultats semblants sorgeixen quan es pretenen concretar els elements que han de compondre les

¹³¹ Carme Sans, *Terminologia de serveis socials i treball social* (Universitat de Barcelona, Servei de Llengua Catalana, 2000).

¹³² D. Casado, *Palabras de la reforma...*, op. cit., p. 29.

¹³³ Aquest significat té a veure amb el desig d'establir un "sistema" de serveis socials, que amb desigual fortuna però amb afany procuren dissenyar les normatives autonòmiques, prenent sovint com a referent el sistema sanitari o l'educatiu. Tot i que hi ha qui considera que sistema és "un conjunto de partes interconectadas en un régimen de equilibrio i coherencia, circunstancia ésta que no observamos en el conjunto de los servicios sociales realmente existentes". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 40. D'altra banda, no hi ha "un sistema español de servicios sociales", com algun cop des del ministeri competent en la matèria s'afirma, mitjançant interpretacions forçades, sinó disset, ja que les comunitats autònomes, sense negar un fons comú, han dissenyat uns serveis i l'organització amb criteris propis.

¹³⁴ En aquesta línia també semblen adreçar-se les definicions de Josep M. Rueda, que estudiava els serveis socials en la triple vessant (organització política, tècnica i administrativa), considerant que el seu fi era la garantia dels drets socials dels ciutadans. Els principals treballs d'aquest recordat col·lega estan reunits en la publicació *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda (1946-1996)*, Diputació de Barcelona, 1998.

prestacions que han de garantir els drets als serveis socials. Aquests casos, des de diferents disciplines, posen en evidència les limitacions conceptuals i tècniques dels serveis socials.

2.2.1.3 Visió cronològica

El terme *serveis socials* ha experimentat a Espanya diverses transformacions i interpretacions. En l'àmbit estatal, Demetrio Casado¹³⁵ situa entre les primeres bibliografies sobre el tema l'article de Pérez Leñero de 1962 que 'intenta definir los Servicios sociales mediante la fórmula de identificarlos con el Servicio Social'. Com a segon antecedent, cita el treball del Servicio de Estudios del Ministerio de Trabajo de 1966 sobre *Servicios sociales y Asistencia Social*, tot i que només tracta de l'assistència social. El tercer precedent es refereix a una conferència de Martín Mateo, el mateix any 1966, que considera que "son difícilmente diferenciables los Servicios sociales de la Seguridad Social o de los Servicios Públicos", posició que Casado no comparteix, ja que existeixen serveis socials externs a la Seguretat Social i també serveis socials fora del sector públic.

Unes altres aportacions interessants provenen de la Càtedra de Política Social i Dret del Treball de la Universitat de Madrid. En primer lloc, la tesi doctoral d'Alonso Ligeró, que adopta dues accepcions de *serveis socials*: serveis socials igual a servei social i serveis socials igual a benestar; més tard, un treball del seu director de tesi i titular de l'esmentada càtedra, Efrén Borrajo, hi afegeix una tercera accepció que situa els serveis socials com a complementaris de les prestacions bàsiques de la Seguretat Social. Casado acaba el recorregut amb les contribucions del Patrocinio Las Heras i Elvira Cortajarena, que l'any 1979, en la seva publicació *Introducción al Bienestar Social*, diferencien els serveis socials de les prestacions socials: els serveis són els que s'ofereixen amb caràcter de prestació col·lectiva i les prestacions socials, les individuals. En els anys següents tingueren gran ressò les Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social, les primeres celebrades l'any 1983,¹³⁶ on participaren tècnics de tot l'Estat i on, possiblement, per primer cop s'encetaren debats rigorosos i aprofundits sobre el concepte i les realitzacions dels nous serveis socials autonòmics.

A Catalunya foren significatives les contribucions de finals de la dictadura, tant les teòriques, per exemple del Grup d'Investigació del Treball Social –GITS–, creat l'any 1973 dins l'ICE de la Universitat Autònoma, o les derivades de les visites d'estudi que efectuaren els professionals a altres països europeus, com ara pràctiques, especialment de l'experimentació del treball comunitari que comentem més endavant. També s'ha de fer referència a les aportacions conceptuals d'un grup que el mateix Casado designa com a Escola Catalana de Serveis Socials,¹³⁷ que té com a primer document el presentat en el I Congrés del PSC-R l'any 1977, en el qual es proposa com a qüestió central la creació d'una conselleria per al Govern de la Generalitat de Catalunya, per a la qual es proposava la denominació d' "Afers Socials" o de "Benestar Social", i en l'estructura s'inclouïen uns centres de "promoció social", que en versions posteriors de la proposta es denominaren "Centres de Treball Social" o "Centres de Serveis Socials". La contribució

¹³⁵ D. Casado, *Organización y Administración de Servicios sociales* (Madrid, Marsiega, 1981) p. 30-34.

¹³⁶ Aquestes jornades tingueren continuïtat durant alguns anys més i van constituir un fòrum de gran interès per a la trobada i el debat en l'àmbit estatal.

¹³⁷ Darrerament l'anomena *Escuela Barcelonesa de Servicios sociales*, a *Reforma Política de los servicios sociales...*, op. cit., p. 20.

d'aquest grup a la conceptualització dels serveis socials fou considerable i influïren a escala estatal, especialment a través del Partit Socialista; entre les aportacions cal destacar: la visió tècnica dels serveis socials, la concepció de sistema de responsabilitat pública, la identificació com a àmbit propi i el municipalisme decidit. Dos anys més tard, la Direcció General d'Assistència Social de la Generalitat provisional publica els *Principis inspiradors d'una política de serveis socials* que dedica el primer apartat al concepte de *serveis socials* i distingeix el sentit ampli del restringit (adopta la concepció del Programa europeu de desenvolupament social, promogut per les Nacions Unides) i posa èmfasi en el caràcter universal i la seva inclusió en l'àmbit del benestar, amb la qual cosa mostra una certa inclinació per plantejaments sociosanitaris; així mateix, es refereix a la globalitat, caràcter tècnic, així com a la necessitat de cercar les causes en l'entorn; però segurament una de les seves aportacions més significatives va ser l'estructuració en serveis socials de base i serveis socials especialitzats, aspecte que s'aprofundirà en el Mapa de serveis socials (1984), que presentà una concepció del nivell bàsic molt elaborada que anomena *serveis socials d'atenció primària* i que situa com a eix del sistema. A totes aquestes aportacions cal afegir-hi les provinents de les pràctiques i experiències municipals i de la iniciativa social.

L'avenç en la concreció terminològica i conceptual va ser, doncs, força complexa a Catalunya, que tot i això va tenir signes diferenciats de la resta de l'Estat. Així, per exemple, la relació dels serveis socials amb la Seguretat Social, malgrat el seu caràcter pioner i les importants infraestructures i realitzacions d'aquesta institució a Catalunya, no va ser un tema que mereixés una atenció especial en aquests debats, segurament perquè totes les posicions coincidien en la universalitat i unitat del sistema i de la xarxa.

2.2.1.4 Elements clau

Per tancar aquest conjunt de consideracions entorn del concepte tècnic dels serveis presentem una síntesi dels elements clau que el configuren:

1. **Necessitats.** Els serveis socials operen sobre necessitats i aspiracions humanes. Més concretament, sobre les carències (necessitats no cobertes) que corresponen a la seva branca d'actuació (no les de les altres: salut, educació, etc.) i que hagin estat prioritzades per les instàncies competents (no pot atendre-les totes).
2. **Respostes.** Les respostes que es produeixen per satisfer o pal·liar les carències han de tenir un contingut *tècnic*¹³⁸ i *organitzat*.¹³⁹ Aquests requisits deixen fora algunes activitats amb la mateixa finalitat però desenvolupades d'una manera informal i atènica.¹⁴⁰ D'altra banda, aquestes respostes¹⁴¹ poden orientar-se vers la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'assistència i l'accessibilitat.¹⁴²

¹³⁸ En aquest sentit, Rubiol considera els serveis socials en sentit específic com “un conjunto de prestaciones técnicas...”. G. Rubiol, “Servicios sociales...”, op. cit., p. 55.

¹³⁹ Aquesta sembla que és també l'opinió del treball realitzat per Maria Sitjà, que defineix *servicio social-servi social*: “Actividad organizada que, mediante la intervención de personal preparado y con el apoyo de los recursos y equipamientos adecuados, constituye un instrumento para aumentar el bienestar social y mejorar la calidad de vida”. M. Sitjà, *Terminología de los Asistentes Sociales* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, 1988) p. 44.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 59.

¹⁴¹ Cada cop es dóna més importància a les relacions interpersonals i socials¹⁴¹ que es teixeixen des dels serveis socials. En aquest sentit, Glòria Rubiol posa l'èmfasi en aquests aspectes, que enuncia com segueix: “Els serveis socials actuen sobre les relacions interpersonals i socials per aconseguir que siguin

3. Producció i provisió. Les respostes poden ser produïdes i provisionades de diferents maneres i per diferents entitats o persones: públiques, comercials, voluntàries o mixtes, però sempre s'exigeix cert grau de formalització i organització. Del que hem dit en l'apartat anterior i en aquest, sembla clar que resten fora del concepte tècnic les respostes informals de la família, amics o veïns.

4. Les prestacions econòmiques. Un aspecte polèmic es refereix a la inclusió de les prestacions econòmiques com a part dels serveis socials. Aquest tema fou debatut en la tramitació de la Llei catalana de serveis socials, que es resolgué incloent-les, però de manera complementària i potestativa.¹⁴³ La majoria dels especialistes sostenen que les prestacions econòmiques, especialment les de subsistència, formen part de la branca que hem anomenat *assegurances i subsidis de renda*,¹⁴⁴ malgrat que accepten el caràcter mixt d'algunes prestacions, com per exemple les rendes mínimes en què es conjumina la inserció social amb una prestació econòmica, i fins i tot en general s'admet la inclusió de les prestacions econòmiques adreçades directament a facilitar una prestació personal de serveis socials¹⁴⁵. Tanmateix, el debat sembla obert, especialment quan algunes de les darreres lleis europees, en concret l'última Llei de serveis socials sueca del 2001, estableix com a primer objectiu "la seguretat econòmica i social de les persones" (art. 1)¹⁴⁶ que inclou les prestacions econòmiques per a la subsistència, o la llei italiana que dedica el capítol V, entre altres qüestions, al "servizi ed emolumenti economici del sistema integrato".¹⁴⁷

òptimes a fi que repercuteixin en l'autonomia personal, en una millor qualitat de vida personal, familiar o de grup i en el benestar de la col·lectivitat". Document provisional (no publicat) per la integració a la proposta de *Bases per a un model de serveis socials municipalista*, Diputació de Barcelona, 2002.

¹⁴² Casado i Guillén assenyalen com a objectius tàctics de la intervenció social en relació amb les situacions de carència: prevenció, rehabilitació, equiparació d'oportunitats o accessibilitat i assistència. D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 95.

¹⁴³ "D'acord amb la programació que resulta dels plans d'actuació social, es poden concedir prestacions econòmiques, periòdiques o ocasionals". Art. 2.2. de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.

¹⁴⁴ "No plantea duda alguna la línea constituida por las pensiones y por las aportaciones económicas por cargas familiares que reciben los trabajadores (...) No nos parece dudosa tampoco la propiedad de colgar en dicha rama socioeconómica las pensiones y prestaciones familiares de carácter asistencial –como los subsidios del FONAS–, los subsidios establecidos para situaciones de desempleo no cubiertas por la seguridad social o las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 62.

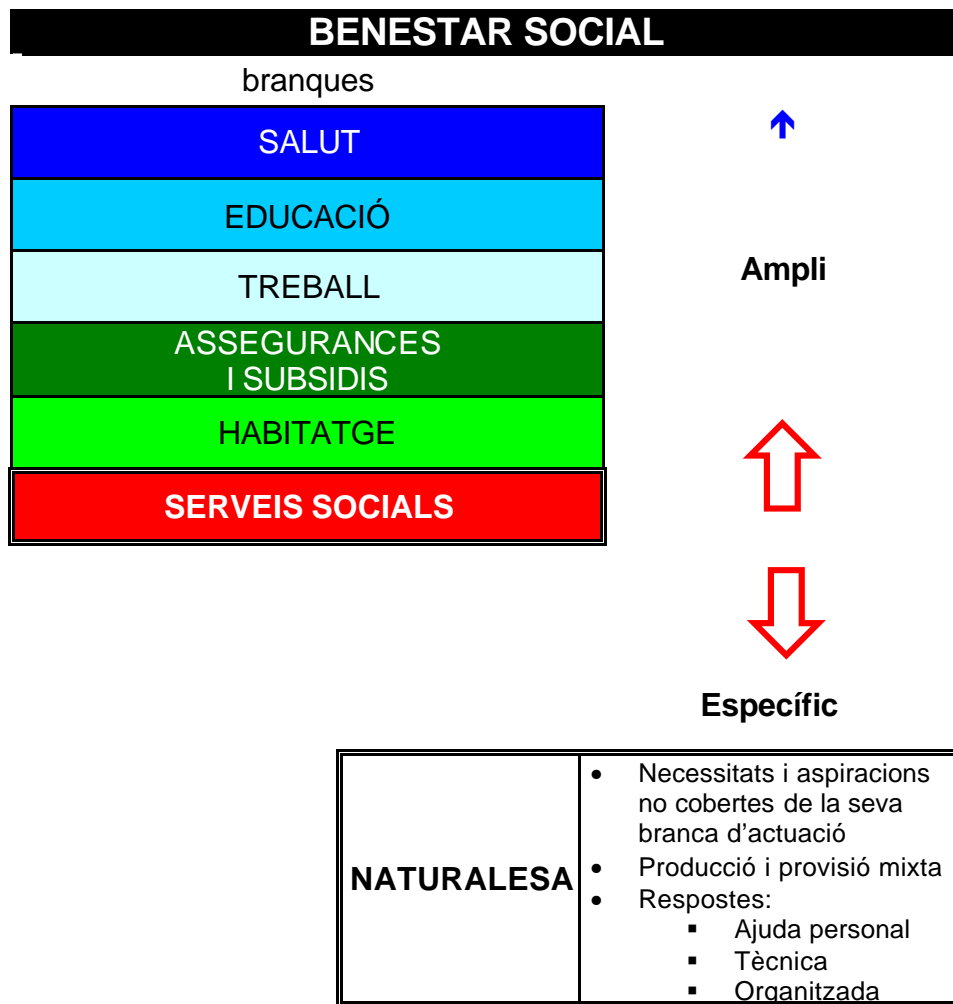
¹⁴⁵ "Les ajudes econòmiques d'aquest àmbit han de ser només les relacionades amb l'accés als serveis socials". "Els serveis socials d'atenció primària: materials per al debat", dins R. Nicolau et al. (recop.), *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents 1980-2000* (Diputació de Barcelona, 2003. Col·lecció "Eines de Treball Social", n. 6) p. 191 i ss.

¹⁴⁶ Socialtjänstlag, SFS 2001:453. Aquesta llei en el cap. IV referent als serveis socials, en l'apartat tercer concreta en què consisteix a efectes de la llei "l'assistència per a la subsistència": 1. queviures (aliments), roba de vestir i sabates, joc i lleure, salut i higiene, diari, telèfon i televisió; 2. habitatge, electricitat, viatges de feina, assegurança de la llar, quota del sindicat i assegurança contra l'atur. (La traducció és d'Astrid Lindström.)

¹⁴⁷ *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Legge 8, novembre 2000, n. 328.

Gràfic 8

Els serveis socials en el context del benestar social



Font: elaboració pròpia.

2.2.2. Concepte jurídic

Des de la vessant jurídica, s'aborda l'anàlisi d'aquest concepte considerant tres àmbits: internacional, estatal i autonòmic.

2.2.2.1 Declaracions i normes internacionals

En l'àmbit internacional, es reproduïxen dos dels articles bàsics que incideixen en el nostre ordenament:

DECLARACIÓ UNIVERSAL DELS DRETS HUMANS
Nacions Unides, 1948. Article 25

“Tothom té dret a un nivell de vida adient que li asseguri, així com a la seva família, la salut i el benestar i en especial l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els **serveis socials** necessaris; té, així mateix, dret a les assegurances en cas d'atur, malaltia, invalidesa, viduitat, vellesa o altres situacions de pèrdua dels seus mitjans de subsistència per circumstàncies independents de la seva voluntat”.

CARTA SOCIAL EUROPEA (revisada el 1996)
signada per Espanya l'octubre de 2000. Article 14

“Tothom té dret a beneficiar-se dels **serveis socials** (...) que, utilitzant mètodes de treball social, contribueixen al benestar i al desenvolupament de les persones i dels grups en la comunitat i a la seva adaptació a l'entorn social”.

És important la inclusió explícita dels serveis socials en la Declaració Universal dels Drets Humans, malgrat que no estigui definida. Tanmateix, cal recordar la influència del concepte precís establert pel grup d'experts l'any 1959 que s'ha reproduït anteriorment. Més explícita és la definició de la Carta Social Europea que, tot lligant-lo amb el treball social, assenyalava els seus objectius vers el benestar i el desenvolupament personal i social.

2.2.2.2 Legislació espanyola

Pel que fa a l'Estat espanyol, com hem comentat, normativament els primers serveis socials es circumscriuen a la Seguretat Social. Fora d'aquest sistema, i sovint al seu costat, aprofitant ajudes i subvencions públiques i privades, les entitats socials i els ajuntaments van començar a “fer” serveis socials, especialment a finals del franquisme i durant la transició, que s'afegiren a les altres formes anteriors, moltes d'elles procedents de les accions de la beneficència. Per tant, existien serveis socials dins el sistema de la Seguretat Social i un cúmul variat de serveis externs que rebien una multiplicitat de denominacions.

Després, la Constitució es refereix als serveis socials i a les comunitats autònomes (CA) mitjançant lleis específiques que els definiren i regularen. Tot seguit, reproduïm alguns fragments de les normes esmentades, seleccionats exclusivament amb l'objectiu de contribuir a la delimitació de la definició jurídica.

LEY 193/1963, de 28 de diciembre, SOBRE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

“III. Servicios sociales y asistencia social

Uno. Como complemento de las prestaciones otorgadas ante las diversas situaciones y contingencias previstas, se regulan servicios sociales con funciones definidas en orden a la reeducación y rehabilitación de inválidos, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo y acción formativa, buscándose así la apertura de la Seguridad Social hacia campos nuevos y fecundos de promoción social y comunitaria.

Dos. Una de las preocupaciones principales de la Ley es la de potenciar al máximo, frente a las clásicas prestaciones económicas, el acceso de las personas comprendidas en su campo de aplicación a las de carácter técnico, tanto preventivas como recuperadoras, rehabilitadoras y reeducadoras”.

BASES:

Quinta. Acción protectora

Dieciocho, d) Los servicios sociales que dentro de los límites de los recursos financieros le corresponda asumir o le fueran asignados en materia de asistencia (...)

Decimoquinta. Servicios sociales

Sesenta y seis. Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta podrá extender su acción a los servicios sociales que a continuación se mencionan, estableciendo para ello la oportuna colaboración con las Obras e instituciones sindicales especializadas en los mismos (...)

En aquesta norma inicial de la Seguretat Social estén l'acció protectora envers els serveis socials, però ho fa de manera potestativa (“podrá extender”) i amb caràcter complementari. En relació amb el concepte, està molt lligat al sistema, incloent serveis relacionats amb la salut (higiene en el treball, reeducació i rehabilitació d'invàlids) i la formació (acció formativa), tot i que també es refereix a la promoció social i comunitària. Com veurem més endavant, en el transcurs del desenvolupament de la Seguretat Social i la racionalització del sistema,¹⁴⁸ es va anar concretant aquest concepte i el seu contingut.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA - 1978

Art. 50 (Tercera edat)

“Els poders públics (...) Amb independència de les obligacions familiars, en promouran el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atendran als problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure”.

Com s'ha pogut observar, la Constitució espanyola no contribuï precisament a l'aclariment dels conceptes i a la definició dels termes, sinó que més aviat va augmentar l'ambigüitat i confusió. L'únic cop que apareix explícitament en el seu text el terme *serveis socials* és a l'article 50, dedicat a la tercera edat que, com es pot veure del fragment de l'article transcrit, identifica els serveis socials amb la salut, l'habitatge, la cultura i el lleure, és a dir, en el sentit ampli, però tampoc no del tot, circumstància que

¹⁴⁸ Ens referim al Reial decret llei 36/1978, de 16 de novembre, que va suprimir i reassignar alguns dels serveis existents i en va integrar d'altres (minusvàlids, gent gran) a l'INSERSO que aquest decret va crear.

impossibilita qualsevol assimilació a les accepcions tècniques esmentades. D'altra banda, la Constitució també recull el terme *assistència social* com a possible competència autonòmica (art. 148.1.20 CE), però sense definir-la. Agafant-se a aquesta possibilitat, les comunitats autònomes van assumir competències en serveis socials i van fer una assimilació, segurament excessiva, d'aquests dos termes.¹⁴⁹

2.2.2.3 Normativa catalana

Per tal de poder disposar d'una perspectiva que permeti comparar les definicions i esbrinar els elements comuns i les possibles diferències, examinem en primer lloc la regulació catalana i després reproduïm els fragments de les lleis de les altres comunitats autònomes on es defineixen els serveis socials.

L'Estatut d'Autonomia català no esmenta explícitament en cap moment el terme *serveis socials*, malgrat que figurava en el projecte de Sau com una de les competències exclusives que s'assignava a la Generalitat. En concret, l'article 9.26 del projecte esmentat es referia a *assistència i serveis socials*, en canvi, en el text de l'Estatut aprovat desapareixen els serveis socials i, així, l'article 9.25 actual només inclou l'assistència social. Glòria Rubiol, en comentar aquest fet, confessa: "No coneixem els motius de la supressió del terme *serveis socials*, però potser és deguda al fet que en la Constitució no apareix entre les matèries sobre les quals les comunitats autònomes podran assumir competències (art. 148); potser també és deguda al fet que l'Administració de l'Estat emprà el terme *serveis socials* generalment per designar els que pertanyen a la Seguretat Social i, com és sabut, sobre ella les competències de la Generalitat no són exclusives".¹⁵⁰ A favor d'aquests arguments hi ha el fet que sigui aquest darrer terme l'emprat en els primers estatuts autonòmics (País Basc, Catalunya i Galícia); tanmateix, posteriorment es canvià de criteri i es permeté que, com es pot observar a la taula 5, les altres comunitats autònomes recollissin en els seus estatuts aquesta competència amb moltes denominacions, algunes amb termes clarament abusius en relació amb la seva capacitat competencial.

D'altra banda, la interpretació flexible i àmplia adoptada per part de les comissions mixtes de transferències del terme constitucional *assistència social* va permetre englobar els serveis socials i l'assistència social en un sol paquet, i d'acord amb aquest criteri s'efectuaren les transferències de les competències, tal com veurem en el seu moment. Aquest mateix plantejament va permetre que les comunitats autònomes promulguessin lleis de serveis socials, com és el cas de Catalunya.

A continuació transcrivim i analitzem els aspectes conceptuals de la Llei de serveis socials, a partir de la redacció i les referències del text refós vigent al final de l'etapa estudiada.

¹⁴⁹ "A nadie se le oculta que, pese a las dificultades que conlleva su definición y lo arduo que resulte la delimitación de sus fronteras, los términos *asistencia social*, *servicios sociales* y *bienestar social* tienen un alcance diverso. Por mucho que se fuercen, estos términos no son sinónimos, a no ser que se intente perpetrar un leve y premeditado atraco lingüístico". M. Aznar, "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito", en *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las autonomías* (Madrid, Marsiega, 1983) p. 39.

¹⁵⁰ G. Rubiol (1980) *Els serveis socials...*, op. cit., p. 15-16.

CATALUNYA

DL 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

Art. 1. Objecte

"Aquesta llei té per objecte ordenar, estructurar, promoure i garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública en l'àmbit territorial de Catalunya, per tal de:

- a) Garantir i facilitar a tots els ciutadans l'accés a aquelles prestacions i a aquells serveis que tendeixen a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat, especialment en cas de limitacions i mancances.
- b) Promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació.
- c) Aconseguir la integració de tots els ciutadans en la societat i afavorir la solidaritat i la participació ciutadana.
- d) Exercir una gestió administrativa coordinada dels serveis socials".

Art. 4. Abast i finalitat del Sistema Català de Serveis Socials¹⁵¹

"... el Sistema Català de Serveis Socials abraça totes les activitats organitzades que, mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats, s'orienten a prevenir l'exclusió social i a promoure la prestació social de suport personal, d'informació, d'atenció i d'ajut a tots els ciutadans, especialment a les persones, les famílies i els col·lectius que, per raó de dificultats de desenvolupament i d'integració en la societat, manca d'autonomia personal, disminucions físiques, psíquiques i sensorials, problemes familiars o marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari".

Art. 5. Prestacions econòmiques

"En el marc de la programació que resulta dels plans d'actuació social, es poden concedir prestacions econòmiques, periòdiques o ocasionals..."

Art. 7. Dret d'accés als serveis socials

7.1. "Tota persona té dret d'accés als serveis d'atenció primària i als serveis especialitzats, d'acord amb les condicions que siguin determinades per reglament".

Art. 39. Finançament pressupostari

39.1. "Els pressupostos de la Generalitat han de consignar específicament les partides pressupostàries destinades a serveis socials".

Art. 41. Finançament de les administracions locals

41.1. "Els ens locals han de finançar el cost de les prestacions dels serveis socials corresponents a les competències que tenen atribuïdes com a pròpies, d'acord amb la legislació de règim local i segons la seva capacitat pressupostària".

Art. 44. Contribució dels usuaris al manteniments dels serveis

"El règim de preus dels serveis socials públics i privats s'ha d'establir per reglament. En els serveis privats que reben finançament públic, l'import de les contraprestacions econòmiques global dels usuaris no pot ser superior a la diferència entre la subvenció i el cost total".

El perfil legal de serveis socials a Catalunya, d'acord amb la normativa esmentada, es pot sintetitzar en els elements constitutius:

¹⁵¹ La redacció inicial d'aquest article integrava l'article 2.1 de la Llei 26/1985 de serveis socials, amb el títol "Abast dels serveis socials". Després, amb la refosa es converteix en "Abast i finalitat del Sistema Català de Serveis Socials", en una clara identificació d'accepció de serveis socials amb el sistema, que potser va ser excessiva, ja que no totes les prestacions i activitats forçosament formen part del sistema, d'acord amb la mateixa normativa.

Taula 4

Perfil legal dels serveis socials

OBJECTE	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir el dret al sistema de serveis socials. • Funcions: <ul style="list-style-type: none"> - Prevenció i eliminació de les causes de marginació i exclusió social. - Aconseguir la integració social de tots els ciutadans. - Afavorir la solidaritat i participació ciutadana. - Promoure la prestació social d'actuacions, afavorint i garantint l'accés a les prestacions i els serveis.
SUBJECTE	<ul style="list-style-type: none"> • Principi universal: tots els ciutadans. • A la pràctica, discriminació: "Especialment els que..." compleixin les "condicions que es determinin per reglament".
DRET	<ul style="list-style-type: none"> • Formalment reconegut i garantit. • A la pràctica es produeix un debilitament: l'accés es deixa en mans de l'executiu, que per via reglamentària el deriva a les disponibilitats pressupostàries.
RESPONSABILITAT	<ul style="list-style-type: none"> • Coresponsabilitat indefinida. • Genèrica: "responsabilitat pública". • Estableix també obligacions als usuaris i familiars.
FINANÇAMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Mixt: <ul style="list-style-type: none"> - Administracions públiques: Generalitat i corporacions locals. - Usuaris i familiars obligats. - Altres.
RESPOSTES	<ul style="list-style-type: none"> • Activitats <i>organitzades</i>. • Personal <i>preparat</i>. • Recursos i equipaments: <ul style="list-style-type: none"> - Nivells: primaris i especialitzats. - Tipologia d'establiments i serveis.
PRODUCCIÓ I PROVISIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Mixt: <ul style="list-style-type: none"> - Públic. - Iniciativa social. - Iniciativa mercantil. • Modalitats: <ul style="list-style-type: none"> - Prestacions tècniques. - Prestacions econòmiques.

Font: elaboració pròpia.

La configuració legal dels serveis socials catalans conté tots els elements bàsics que des del punt de vista tècnic es determinaven, ja que operen per prevenir i actuar sobre la marginació i l'exclusió social, i structuren per fer-hi front una sèrie de respostes tècniques i organitzades adreçades a aconseguir la integració, la solidaritat i la participació social de tots els ciutadans, mitjançant la producció de serveis i prestacions, així com la seva provisió de tipus mixt.

2.2.2.4 Normativa autonòmica

Cal fer una breu referència a la normativa de les altres comunitats autònomes, especialment perquè incorporen nous termes al nomenclàtor del sector i, per tant, incideixen en el marc conceptual. En primer lloc, assenyalem els termes amb què recullen la matèria els estatuts d'autonomia corresponents i després reproduïm alguns fragments referents a les definicions de serveis socials que fan les lleis.

Taula 5

Competències autonòmiques en matèria de serveis socials

Totes les comunitats autònomes establiren la seva competència exclusiva sobre aquesta matèria, tot i que ho feren amb diferents denominacions:¹⁵²

- **Assistència social:** País Basc, Catalunya, Galícia, Madrid, Navarra i C. Valenciana.
- **Assistència social i serveis socials** Andalusia, Castella-la Manxa, Canàries, Castella i Lleó i La Rioja.
- **Assistència i benestar social:** Astúries, Aragó, Cantàbria i Extremadura.
- **Benestar i serveis socials** Múrcia.
- **Acció i beneficència socials** Illes Balears.

Font: elaboració pròpia.

La denominació de les competències autonòmiques no fa res més que allargar la complexa llista del glossari i aguditzar l'ambigüitat semàntica, que s'agreuja amb el contingut de les lleis de serveis i/o "acció social", com es desprèn de la simple lectura dels articles o fragments que reproduïm a continuació.

Taula 6

Els serveis socials autonòmics

<p>ANDALUCÍA</p> <p>L 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía</p>	<p>"La presente Ley tiene como objeto regular y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un sistema público de servicios sociales que ponga a disposición de las personas y los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación". (art. 1)</p>
--	---

¹⁵² Malgrat la reforma d'alguns dels estatuts d'autonomia, va persistir la inadequació terminològica. Per ampliar aquest tema, vegeu Antoni Vilà, "Normativa autonómica para personas mayores. Características básicas", en Antonio Martínez Maroto (coord.), *Gerontología y Derecho* (Madrid, Editorial Médica Panamericana, 2001) p. 29-31 i 91-98.

<p style="text-align: center;">ARAGÓN</p> <p>L 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, de aquellos servicios, prestaciones y actuaciones cuyo objetivo sea procurar el acceso de todos los ciudadanos a los diferentes sistemas públicos de protección social (...) y las actuaciones que procuren alternativas de convivencia a las personas cuando así lo exija la carencia o limitaciones de su medio familiar o social” (...) “Para el logro de tales fines, la Comunidad Autónoma procurará la creación de un sistema integrado (...) El sistema procurará las dotaciones de equipamientos...” (art. 1)</p> <p>“Se entiende por servicios sociales aquellos recursos susceptibles de uso colectivo, en función de los objetivos y principios inspiradores definidos como propios de la acción social en el art. 3 de la presente Ley”.</p> <p>“Los servicios sociales podrán tener carácter comunitario o dirigirse a un sector específico de la comunidad”. (art. 9)</p>
<p style="text-align: center;">ASTURIAS</p> <p>L 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen público unificado de servicios sociales en el Principado de Asturias para garantizar la coordinación de los recursos e iniciativas, de carácter público o procedentes de la iniciativa social en dicho ámbito”. (art. 1)</p> <p>“... los servicios sociales se configuran como un sistema de protección social pública, determinado por el conjunto de funciones, equipamientos y prestaciones básicas integradas y coordinadas con el objeto de posibilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales previniendo, paliando o eliminando todo tipo de marginación”. (art. 4)</p>
<p style="text-align: center;">BALEARES</p> <p>L 9/1987, de 11 de febrero, de acción social</p>	<p>“La finalidad de la presente Ley es conseguir el mayor bienestar social posible en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de forma progresiva y en todos sus aspectos, mediante un sistema de acción social, integrado por servicios sociales y medidas de asistencia social, tendentes a favorecer el pleno desarrollo de la persona dentro de la sociedad, a superar y prevenir las causas determinantes de su marginación y a promover su plena integración social”. (art. 1)</p> <p>“El Sistema de Acción Social (...) se articula mediante prestaciones técnicas, a través de Servicios sociales generales y específicos, y prestaciones económicas”. (art. 7)</p> <p>“Los servicios sociales generales promoverán el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos, informándoles y orientándoles sobre los derechos y deberes que lo imposibilitan, así como fomentando el asociacionismo y el voluntariado social” (...) “Los servicios sociales se establecerán para prestar a los afectados los servicios especializados que necesitan, y gozarán de atención prioritaria en los programas de actuación de las Administraciones públicas comprendidas en el ámbito de aplicación”. (art. 8)</p>

<p>CANARIAS</p> <p>L 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales</p>	<p>“El objeto de la presente Ley es garantizar el derecho de todos los ciudadanos a los servicios sociales, facilitando su acceso a los mismos, orientados a evitar y superar, conjuntamente con otros elementos del régimen público de bienestar social, las situaciones de necesidad y marginación social que presenten individuos, grupos y comunidades en el territorio canario, favoreciendo el pleno libre desarrollo de éstos...”</p> <p>“Para el logro de lo señalado (...) se crea un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública...” (art.1)</p>
<p>CANTABRIA</p> <p>L 5/1992, de 27 de mayo, de acción social</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto hacer efectivo, en el ámbito de Cantabria, el derecho de los ciudadanos a disfrutar de los niveles básicos de bienestar social, mediante la ordenación y promoción de un sistema de servicios sociales que tienda a prevenir y a eliminar las situaciones de marginación”.</p> <p>“A tal efecto, se establece en Cantabria un sistema público de servicios sociales unificado para garantizar la coordinación de los recursos y las iniciativas en dicho ámbito”. (art. 1)</p>
<p>CASTILLA-LA MANCHA</p> <p>L 3/1986, de 16 de abril, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto regular, como servicio público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y mediante un sistema de servicios sociales, el conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención, eliminación y tratamiento de las causas que conducen a la marginación e inadaptaciones sociales, al tiempo que favorecer y garantizar el pleno y libre desarrollo de la persona y de los grupos sociales dentro de la sociedad, promoviendo su participación en la vida ciudadana”. (art. 1)</p>
<p>CASTILLA Y LEÓN</p> <p>L 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales</p>	<p>“La Comunidad Autónoma establece el Sistema de Acción Social de Castilla y León, configurado como la organización integrada de los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional” (...) “Formarán parte del Sistema de Acción Social los centros y servicios ubicados o prestados en Castilla y León que dependen de las Administraciones públicas de ámbito intraregional, y aquellos privados y colaboradores que se integren en el mismo...” (art. 2)</p> <p>“El Sistema de Acción Social tendrá como objetivos promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales”. (art. 3)</p>
<p>EXTREMADURA</p> <p>L 5/1987, de 23 de abril, de servicios sociales</p>	<p>“El fin u objeto de la presente Ley es garantizar un sistema público de servicios sociales y regular los ya existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a fin de conseguir un bienestar básico para todos los ciudadanos residentes en nuestra región, mediante un conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación. Igualmente tenderán por fin a favorecer el total y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promoviendo su participación activa en la vida social y política de Extremadura”. (art. 1)</p>

<p>GALICIA</p> <p>L 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales</p>	<p>“... servicios sociales de Galicia que garanticen el derecho de todos los ciudadanos al bienestar social, como medio de favorecer el pleno y libre desarrollo, participación e integración en la sociedad previniendo y eliminando las causas que están en la base de las situaciones de marginación”. (art. 1)</p>
<p>L 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto la ordenación y estructura de un sistema integrado de servicios sociales como servicio público de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la regulación de su promoción”. (art. 1)</p> <p>“Los servicios sociales se configuran como un sistema integrado de protección social orientado a la prestación programada de atenciones y servicios que posibiliten la mejora de la calidad de vida y la participación de las personas o grupos, especialmente de aquellos que sufren algún tipo de carencia, marginación o desatención selectiva, así como a la prevención y eliminación de las causas que están en el origen de aquellas situaciones”. (art. 4)</p>
<p>LA RIOJA</p> <p>L 2/1990, de 10 de mayo, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto regular, mediante un sistema global de acción social, el conjunto de recursos destinados a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos dentro de la sociedad, promover su integración social a través de la solidaridad y participación en la vida económica y social y conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a la marginación y a la desigualdad, contribuyendo al logro de una mejor calidad de vida y bienestar”. (art. 1)</p>
<p>MADRID</p> <p>L 11/1984, de 6 de junio, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto regular como servicio público de la Comunidad de Madrid, mediante un sistema de servicios sociales, el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento, en su caso, de las causas que conducen a la marginación”. (art. 1)</p>
<p>MURCIA</p> <p>L 8/1995, de 9 de diciembre, de servicios sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto regular aquellas acciones que, realizadas, promovidas o apoyadas por la Administración Regional, permitan hacer efectivo el derecho de los ciudadanos (...) disfrutar de los niveles básicos de bienestar social y disponer de los servicios que procuren satisfacción a sus necesidades sociales (...) A tal efecto, se constituye un sistema público de Servicios sociales...” (art. 1)</p> <p>“... se entiende por servicios sociales aquellos recursos actualmente existentes y los que en un futuro pueda crear o potenciar la Administración Regional para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales, promover la igualdad en el acceso, uso y disfrute de los recursos sociales, prevenir y eliminar las causas de la marginación social y lograr una eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para aquellos ciudadanos que lo precisen, procurando la plena integración social de los mismos en la medida de las posibilidades de cada uno”.</p> <p>“Enmarcados en la política general de bienestar social, los servicios sociales estarán coordinados...” (art. 3)</p>

<p>NAVARRA</p> <p>LF 14/1993, de 30 de marzo, sobre servicios sociales</p>	<p>“... los servicios y actuaciones sociales que tienen por objeto fomentar el máximo posible el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos...”</p> <p>“Se tenderá hacia el bienestar social, mediante un sistema global de acción social, conducente a poner a disposición de las personas, grupos y comunidades, los servicios, medios y apoyos necesarios para el digno desarrollo de su personalidad dentro del concepto psico-físico y social de cada individuo, promoviendo su participación en la vida ciudadana y desarrollando la prevención y eliminación de las causas que conducen a su marginación”. (art. 1)</p>
<p>PAÍS VASCO</p> <p>L 6/1982, de 20 de mayo, sobre servicios sociales</p>	<p>“... mediante un sistema público de servicios, aquellas prestaciones sociales que tienden a favorecer el pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, a promover su participación en la vida ciudadana y a conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a su marginación”. (art. 1)</p>
<p>L 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales</p>	<p>“Constituye el objeto de la presente Ley promover y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante la ordenación y estructuración de un sistema integrado de servicios sociales de responsabilidad pública, el derecho de toda la ciudadanía a dichos servicios...” (art. 1)</p> <p>“El sistema de servicios sociales, orientado a la consecución de las finalidades establecidas en el artículo anterior, está constituido por el conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos, de titularidad pública o privada concertada”.</p> <p>“Enmarcado en la política general de bienestar social, el sistema de servicios sociales se coordinará y colaborará con aquellos otros servicios que, vinculados a la Administración e integrados en otras áreas, tenga por objeto alcanzar mayores cotas de calidad de vida o de promoción personal o social, como son los servicios culturales, educativos, urbanísticos y ecológicos”.</p> <p>“En este sentido, el sistema de servicios sociales actuará especialmente coordinado con los servicios sanitarios en aras de procurar la delimitación y desarrollo del espacio socio-sanitario”. (art. 2)</p>

<p>COMUNIDAD VALENCIANA</p> <p>L 5/1989, de 6 de julio, de servicios sociales</p>	<p>“... los servicios sociales de la Comunidad Valenciana, orientados al bienestar y a la calidad de vida, con especial incidencia en la prevención, eliminación o tratamiento de las desigualdades sociales”. (art. 1)</p>
<p>L 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales</p>	<p>“La presente Ley tiene por objeto regular y estructurar el Sistema Público de Servicios Sociales (...) garantizando a todos los ciudadanos y ciudadanas y grupos que en estos se integran:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La prevención, tratamiento y eliminación de cualquier causa o situación de marginación o desigualdad social. b) La coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas, así como de los aspectos sociales de los sistemas sanitarios y educativos. c) El pleno desarrollo de la persona en el seno de la sociedad y el fomento de la solidaridad y de la participación ciudadana en el campo de los servicios sociales. <p>Los servicios sociales se coordinarán con otros sistemas que incidan en la calidad de vida y bienestar social, como los sanitarios, educativos, culturales, medicoambientales y urbanísticos”. (art. 1)</p> <p>La presente Ley se aplicará a los servicios sociales que presten la Administración de la Generalitat y las entidades locales de la Comunidad Valenciana, así como las entidades públicas y privadas, sin ánimo de lucro, que colaboren en la prestación de los servicios sociales en el territorio de la Comunidad Valenciana. También será de obligado cumplimiento para las entidades privadas y personas físicas, no incluidas en el párrafo anterior, en lo relativo a las disposiciones previstas para la autorización de su funcionamiento y gestión”. (art. 2)</p>

Font: elaboració pròpia.

De l'anàlisi conjunta de les definicions bàsiques contingudes en les lleis autonòmiques de serveis socials i/o acció social, deduïm una gran similitud en els elements, tot i que també apreciem diferències i peculiaritats remarcables. A continuació assenyalarem alguns aspectes que incideixen en la conceptualització jurídica dels serveis socials:

- a) Els objectius dels serveis socials que figuren a les lleis són en general força ambigus i desmesurats, ateses les possibilitats jurídiques i els recursos econòmics: garantir nivells bàsics de benestar social (Cantàbria, Extremadura, Múrcia); el màxim benestar social (Balears); promoure la solidaritat, el desenvolupament lliure i ple de la persona, la igualtat dels individus en la societat, el benestar social dels ciutadans (Castella i Lleó); millorar la qualitat de vida y la participació (Galícia); millorar la qualitat de vida i benestar (La Rioja); desenvolupament de la personalitat i participació (Navarra). També gairebé totes subratllen l'objectiu preventiu, potser també excedint-se a les seves capacitats i possibilitats reals: prevenció i eliminació de les causes que menen a la marginació. És curiós com, malgrat que adoptem un sentit estricte dels serveis socials, sembla que els seus objectius volen anar molt més enllà.

- b) Força lleis, com la catalana, expliciten l'objectiu de garantir el dret als serveis socials: garantir el dret i facilitar l'accés (Canàries) o fer efectiu el dret dels ciutadans (Cantàbria, Múrcia), entre d'altres. S'ha de fer notar de quina manera les dues darreres lleis aprovades en el període estudiat emfatitzen aquest aspecte i el regulen més minuciosament: promovent i garantint el dret de tots els ciutadans als serveis (País Basc); garantint a tots els ciutadans i ciutadanes la prevenció, el tractament i l'eliminació de qualsevol causa de marginació (Comunitat Valenciana). En general, però, aquest dret, tal com veurem, resta supeditat a disposicions reglamentàries o pressupostàries.
- c) Pel que fa als subjectes, totes les normes es pronuncien per la universalitat, però especifiquen la preferència per alguns col·lectius més febles, que sovint es regulen com a àrees d'actuació i/o serveis i establiments especialitzats, amb l'excepció remarcable de la darrera llei basca. D'altra banda, la titularitat dels drets se centra en els residents; també algunes lleis fan referència als transeünts, així com als principis de reciprocitat i de respecte als tractats internacionals. Les lleis més noves expliciten la igualtat de dret amb els ciutadans d'altres països de la UE; tanmateix, no es regula explícitament el dret d'accés a les diferents prestacions dels sol·licitants procedents d'altres estats o dels estrangers *sense papers*. Algunes lleis s'adrecen als *ciutadans*, terme de complexa interpretació jurídica, i d'altres a les *persones*, potser un terme més adequat per poder accedir als serveis socials, si més no als més bàsics, com un dret humà, amb independència de qualsevol altra consideració.
- d) Totes les lleis defineixen els serveis socials com un sistema, i algunes expliciten que és "públic" o de "responsabilitat pública", així com el seu caràcter "integrat" o "global". Les darreres lleis expliciten que el sistema forma part del més ampli de benestar social i estableixen mesures de coordinació: coordinat amb els serveis sanitaris per tal de procurar la delimitació i el desenvolupament de l'espai sociosanitari (País Basc); els serveis socials es coordinaran amb els altres sistemes que incideixin en la qualitat de vida i benestar social (Comunitat Valenciana).
- e) Pel que fa a les respostes, es refereixen bàsicament a les prestacions, als serveis i als equipaments, així com a altres recursos i iniciatives, que inclouen tant les activitats preventives com els tractaments i les intervencions rehabilitadores i d'inserció. Totes estableixen un nivell primari que doten d'una sèrie de serveis, fins i tot equipaments, adreçats a afavorir les modalitats de prestació que permetin romandre al seu domicili, i d'un nivell secundari, de caràcter més especialitzat.
- f) La fórmula de producció i provisió regulada és de caràcter mixt; hi intervé tant el sector públic com el privat, si bé dins d'aquest darrer sector la majoria de lleis estableixen algun tipus de prioritat per a les entitats cíviques sense afany de lucre.

2.3. CONCEPTES RELACIONATS

Per completar l'anàlisi i les acotacions del concepte *serveis socials*, cal fer una referència a altres termes amb significats propers per tal de determinar, si és possible, les diferències més significatives.

2.3.1. La caritat

La *caritat* medieval tingué una forta implantació, especialment –encara que no exclusivament– mitjançant l’acció de l’Església i les ordes religioses. La caritat pot ser entesa com a actuacions d’ajuda als necessitats mogudes per la virtut d’arrels cristianes del mateix nom; precisament, aquesta motivació religiosa la diferenciaria d’altres formes, com la beneficència privada o de la filantropia.¹⁵³ D’altra banda, es tracta d’un concepte canviant que ha experimentat profundes transformacions, per això cal prendre mesures per evitar el risc de fer comparacions simplistes¹⁵⁴ sense tenir en compte l’entorn, el moment i altres característiques.¹⁵⁵

El conjunt polític i institucional de la caritat és molt ampli; està format per accions, recursos, organismes i entitats, així com de drets i deures, que, malgrat la seva dispersió, tingueren formes més o menys organitzades.¹⁵⁶ Sota aquesta denominació intervenien, a més de l’Església, el rei i els senyors, així com els regidors, patricis i burgesos de les ciutats i altres persones que practicaven l’almoïna en metàl·lic o espècies. D’altra banda, tot i que la caritat va constituir una de les ajudes principals als pobres no va ser l’única, ja que l’ajuda mútua de les germanats i confraries van contribuir a alleugerir les greus carències, i també la família, els veïns i amics exerciren la solidaritat primària informal. Tanmateix, el caràcter d’intervenció tècnica i l’exigència de certa formalització exclou l’almoïna individual no organitzada i l’ajuda informal de l’àmbit propi dels serveis socials.

Els tipus de respostes establertes des de la caritat, tal com analitzarem més endavant, van anar canviant. Entre les primeres respostes ocupa un lloc destacat l’almoïna, organitzada o no, entesa en un sentit ampli com auxiliis en diners o espècies. Amb les almoïnes i altres fonts de finançament foren finançats i mantinguts establiments específics, com els hospitals, a més de possibilitar que des dels monestirs, les esglésies i les catedrals nasquessin actuacions i institucions d’atenció als pobres, com el bací per a pobres vergonyants o la pia almoïna.

¹⁵³ Al final d’aquest apartat es fan unes referències i consideracions entorn d’aquest terme.

¹⁵⁴ “Un dels majors perills en treure lliçons de la història –s’ha dit– és que aquestes lliçons resulten il·lusòries, o del tot equivocades, quan s’apliquen a unes circumstàncies diferents”. J. Fontana, op. cit., p. 13.

¹⁵⁵ No és ben exacta la versió més estesa del desinterès públic ni de la desorganització de la caritat, com veurem més endavant, que recull aquest text ben significatiu d’aquesta tendència: ‘La actitud de la sociedad respecto a estas necesidades era, en un principio, de total desinterés del Poder público, que venían a compensar las creaciones libres y espontáneas de la caridad privada individual o colectiva. En nuestras civilizaciones occidentales, la Iglesia desempeña, primero, un cometido de suplencia para coordinar, canalizar, aplicar y dar carácter orgánico en el cuerpo social a la anarquía de las iniciativas individuales de la caridad’. J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1462.

¹⁵⁶ Com veurem amb més detall a la segona part, algunes de les respostes assistencials de la caritat, com per exemple l’almoïna reial catalana, gaudí de normes i d’una organització precisa sobre el personal, la paperassa i la classificació dels beneficiaris: en pobres vergonyants, noies que reben ajuda per casar-se, pecadores públiques que surten del seu estat i prenen marit, gent miserable de tota mena (pobres, malalts, espunyats, orbs, orats, etc.), eixits de captivitat, persones que reben del rei un violari, religiosos i comunitats, i pelegrins i forasters de tota mena. A. Altisent, *L’almoïna reial a la Cort de Pere el Cerimoniós* (Abadia de Poblet, 1969).

Es fa difícil, en una societat en què la majoria de la població era pobra, distingir netament les actuacions d'atenció personal de les de subsistència o de les d'atenció als malalts pobres o de les iniciatives educatives per a la infància pobre i desvalguda com a forma de promoció. Els remeis a la pobresa es donen de manera conjunta, del que Casado-Guillén anomenen *l'acció assistencial polivalent*, que tenia per objecte principal socórrer les situacions d'indigència i d'estar desvalgut i que englobava altres accions, algunes d'atenció personal i d'acollida, en què també es barrejaven sovint els objectius tàctics de prevenció, rehabilitació i assistència. Tampoc no serveixen els esquemes actuals per determinar la naturalesa pública o privada de les accions de la caritat, ja que en el cas del sistema feudal, els vassalls, pagesos de remença i altres col·lectius estaven subjectes a la terra i al poder del rei, nobles o eclesiàstics, els quals, no obstant això, tenien el deure de protecció, que incloïa l'atenció a les seves necessitats més greus.¹⁵⁷ Una part de les accions de l'Església en l'atenció als pobres i desemparats podia ser voluntària, però l'altra tenia un caràcter *quasipúblic*, ja que "estaban obligadas a intervenir en esta clase de actividades una parte de los diezmos que recaudaban con carácter forzoso del pueblo cristiano".¹⁵⁸ D'altra banda, les ciutats medievals emergents i especialment les renaixentistes desenvoluparen un paper pioner en la reorganització del socors als pobres i en la transformació del mateix concepte de caritat.

Si fem un salt fins als nostres dies –les vicissituds històriques ja es tractaran en l'apartat corresponent–, s'observa que la caritat està envoltada de connotacions força pejoratives, malgrat que avui, a més de practicar-se en el sentit més tradicional de simple remei a les necessitats individuals, també s'utilitzen formes actualitzades que cerquen l'eficiència de l'acció fonamentades en la justícia, tenint en compte les causes de la marginació i la promoció de les persones.¹⁵⁹ Tot i la proximitat d'algunes de les manifestacions més evolucionades de la caritat als serveis socials, s'acostuma a assenyalar com a trets diferenciadors: *a)* el fet de considerar que els serveis socials constitueixen un dret i la caritat no; *b)* les diferències d'implicació i de responsabilitat que comporta per a cada institució el punt anterior; *c)* els distints objectius i formes d'organització. Tot això, no obsta a que puguin col·laborar i oferir-se de manera coordinada.

2.3.2. La beneficència

És conegut el significat etimològic d'aquest vocable derivat dels termes llatins *bene* (bé) i *facere* (fer): fer el bé, que apareix als voltants del segle XV.¹⁶⁰ L'objectiu genèric de la **beneficència** era semblant al de la caritat, ja que les seves accions s'adreçaren també a "fer el bé", a ajudar els *menesterosos* –fins i tot s'ha utilitzat a vegades impròpiament com a sinònim–, una diferència essencial, com hem dit, se situa en la motivació religiosa. D'altra banda, la beneficència també pot ser considerada com a *activitat* d'ajuda en situacions de carències o bé com a *sistema*, format pel conjunt d'actuacions, establiments i entitats amb una certa organització per aconseguir els fins esmentats. Pel que fa als subjectes que la practiquen, podrà ser individual o prestada per una entitat,

¹⁵⁷ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 159.

¹⁵⁸ "Cabe interpretar que se trataba de un régimen asimilable al que hoy es propio de las instituciones públicas". *Ibidem*, p. 159.

¹⁵⁹ Per exemple, els plantejaments de Càritas: "Intentamos no ser una burocracia, sino un estilo nuevo de ser y actuar; una conciencia crítica en medio de una sociedad olvidadiza y, en ocasiones, indiferente con el mundo de los pobres". Memòria de l'any 1986, citada per Antonio Gutiérrez Resa, *Cáritas Española en la sociedad del bienestar 1942-1990* (Barcelona, Edit. Hacer, 1993) p. 265.

¹⁶⁰ Almenys en castellà: "Esta voz aparece en castellano en el siglo XV". D. Casado, *Diccionario de la Solidaridad (I)* (València, Tirant lo Blanch, 2003) p. 59.

privada o pública, aquesta darrera denominada també *beneficència social*. La valoració de la beneficència no surt gaire més ben parada que la caritat, segurament amb raó, ja que, segons els relats de l'època,¹⁶¹ l'estat de molts dels establiments era deplorable, encara que en algunes etapes es van fer millores substancials.

En relació amb els moderns serveis socials, es remarquen alguns dels aspectes més negatius: el caràcter graciabla¹⁶² de la beneficència, l'ambigüitat del seu contingut, la insuficiència, la precarietat i la poca qualitat de les instal·lacions i serveis, així com de l'escàs enfocament preventiu. Tot i que l'Administració gaudia d'una àmplia discrecionalitat i els ciutadans disposaven d'una dèbil protecció legal, es considera que no es pot parlar pròpiament de graciabilitat, especialment si tenim en compte el caràcter d'obligacions mínimes que tenien per a les corporacions locals l'Administració central, les activitats de beneficència i les possibilitats de recórrer les seves decisions. Tot això amb independència de la manca de recursos que patiren els serveis i establiments. Pel que fa als beneficiaris, només podien accedir-hi els pobres *involuntaris*,¹⁶³ i a la pràctica sembla que va ser així, com a Girona, on "ésdevingué un veritable mecanisme de control social a la ciutat i a tota la província".¹⁶⁴ Tanmateix, alguns dels elements negatius que s'esgrimeixen com a diferenciadors, tot i que en menor mesura, també es podrien retreure als serveis socials, com per exemple l'ambigüitat i la debilitat dels drets o la funció de control social i, d'altra banda, cal reconèixer-li també alguns elements positius, com el caràcter de servei públic, els plantejaments globals o l'èmfasi en la proximitat.¹⁶⁵

Les funcions atribuïdes legalment a la beneficència per afrontar les seves responsabilitats desbordaven àmpliament l'àmbit propi d'actuació del que avui anomenem serveis socials i les seves funcions, ja que com veurem, s'adreçaven també als àmbits sanitari i educatiu.

La beneficència va arribar fins als nostres dies i va cohabitar uns anys amb els serveis socials actuals, fins a la seva abolició expressa l'any 1994,¹⁶⁶ encara que des de feia temps "fue perdiendo relevancia político-social por efecto de un proceso institucional propio de la modernización del país, que propició la creación y desarrollo de la

¹⁶¹ Concepción Arenal descriu la situació d'alguns centres en un article titulat "La Beneficencia, la Filantropía y la Caridad" a la revista *España Médica* n. 7, de l'any 1862 de la manera següent: "Por claustros húmedos, apestados, con las emanaciones de ropa sucia y el agua en que han lavado (...) los dementes agitados están en las jaulas, especie de alcobas improvisadas donde en el invierno debe hacer un frío terrible porque ni siquiera han hecho los tabiques de modo que los cierran: no llegan más que a cierta altura; después quedan abiertos en la bóveda de aquellos inmensos subterráneos. Tienen una cama, una puerta y una reja fuera (...) los locos que no están agitados tienen un dormitorio común con camas muy sucias que sacan al sol para que se seque su pestilente humedad..."

¹⁶² S'han definit com "una organización y actividad que se concreta en la realización de prestaciones graciablas de mera subsistencia en favor de los indigentes, financiados con fondos públicos y privados". F. Salinas, "Beneficencia" en *Cáritas Española-Comité Español para el Bienestar. Materiales para un glosario...*, op. cit., p. 72.

¹⁶³ "Los establecimientos de beneficencia, públicos o particulares, no admitirán a pobres mendigos válidos", art. 18 de la Llei de 20 de juny de 1849.

¹⁶⁴ Josep Puy, *Pobres, orfes i dements. La beneficència a Girona 1849-1885* (Girona, Ajuntament de Girona, 2002) p. 20.

¹⁶⁵ M. Aznar, *En torno a la beneficencia...*, op. cit.

¹⁶⁶ La Llei de beneficència no va ser abolida explícitament fins l'any 1994 mitjançant la llei anomenada *de mecenatge* (Llei 30/1994, de 24 de novembre, de fundacions d'incentius fiscals a la participació privada d'interès general).

Seguridad Social muy expansivo, así como de servicios de bienestar públicos de carácter universalista”.¹⁶⁷

2.3.3. L'assistència social

Els orígens històrics d'aquest terme semblen procedir de la mateixa Revolució francesa, amb els primers intents d'ajuda pública centrada més que en els pobres en la necessitat. A la Catalunya de primera meitat del segle XX, el terme *assistència social* tenia una bona acollida, com es desprèn de la seva inclusió en el text del projecte d'estatut (Estatut de Núria), i malgrat que el text definitiu de 1932 canvià la denominació i atribuï a la Generalitat competència exclusiva en *beneficència*, la normativa catalana posterior va recuperar el terme inicial.¹⁶⁸ En l'àmbit estatal, durant la Segona República es va crear la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social.

La posterior utilització del terme per les institucions franquistes, com per exemple el Fondo Nacional de Asistencia Social (1960) o l'Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS, 1974) –successor de l'Auxilio Social–, el contaminà de connotacions pejoratives. Al mateix temps, l'esmentada Llei de bases de la Seguretat Social l'emprà per designar una de les prestacions complementàries, consistent en serveis i auxilis econòmics per atendre situacions de necessitat prèvia demostració de la carència de recursos.¹⁶⁹ Com s'ha comentat abans, la Constitució també utilitza aquest terme¹⁷⁰, sense definir-lo, com a possible competència autonòmica (art. 148 CE) i, més tard, alguns estatuts d'autonomia, com el de Catalunya, el fan servir per designar una de les matèries sobre la qual té competència exclusiva.

S'han designat també com a elements diferenciadors dels serveis socials i l'assistència social el nivell de “dret”¹⁷¹ desigual i el tipus i naturalesa de les prestacions;¹⁷² tanmateix, les diferències en els anys de la dictadura no foren gaire grans: “Dejando a un lado lo institucional (...) el campo material o de actuaciones de la asistencia social de los años sesenta coincidía básicamente con el de los servicios sociales”.¹⁷³

¹⁶⁷ D. Casado, *Diccionario de la Solidaridad...*, op. cit., p. 64-65.

¹⁶⁸ L'Estatut Interior de Catalunya de 25 de maig de 1933 establí que “L'assistència social és un deure de la Generalitat”. També apareix aquest terme a la Llei de bases per a l'organització dels serveis de sanitat i assistència social, de 22 de març de 1934, i a la Llei municipal, de 5 de gener de 1934.

¹⁶⁹ “La Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en el campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellos dependan, los servicios y auxilios económicos que, en atención y a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones”. (Art. 36.1 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la Seguridad Social).

¹⁷⁰ La manca de definició constitucional d'aquest terme ha estat objecte d'atenció pel propi Tribunal Constitucional mitjançant sentències, de 9 de juny de 1986 i de 25 de novembre del mateix any. En la primera la situa en l'esfera de la Seguretat Social, amb la qual cosa s'ha ampliat l'àmbit, i en la segona sentència la refereix a les entitats privades. Per ampliar aquest tema, vegeu E. Roldán, op.cit., p. 15-16.

¹⁷¹ En general, es considera que es tracta d'una prestació subjecta a demostració de la necessitat i de naturalesa discrecional.

¹⁷² L'assistència social “se configura como individualizada, cubriendo necesidades básicas de personas sin recursos; por el contrario, los servicios sociales son prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos”. Miguel Ángel Cabra de Luna, “El sistema de servicios sociales en el Estado español”, *Cuadernos de Acción Social*, n. 20, 1985, p. 7-35.

¹⁷³ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 61.

A la pràctica, com que la normativa de traspassos es considera un tot –“l’assistència i els serveis socials”–, avui es fa difícil trobar una norma que esmenti l’assistència social amb entitat pròpia; sembla com si els serveis socials l’haguessin absorbit. Des de l’àmbit de la política social, quan es fa servir el terme (*assistencial* o *assistencialització*) acostumen a referir-se a un tipus prestacional mancat de veritables drets subjectius i sotmès a la demostració de la necessitat.¹⁷⁴

2.3.4. L’acció social

És obligat incorporar l’acció social en el glossari de termes propers als serveis socials perquè forma part de l’enunciat d’algunes lleis autonòmiques en la matèria. Els canvis experimentats en el temps són importants, per això presentem el tema cronològicament:

- a) L’any 1907 el jesuïta Gabriel Palau va crear l’Acció Social Popular com una entitat assistencial, de caire antisocialista però superadora del neogremialisme dels cercles obrers catòlics que, tot assumint l’associacionisme obrer autònom, es mantingué sota control eclesiàstic. La Mancomunitat va emprar, així mateix, aquest terme en la denominació del Departament d’Acció Social i Sanitat, fins que a principis dels anys vint es va constituir un nou departament i es va canviar el nom pel de “Política Social”, perquè es considerava menys intervencionista i no tan assistencial.¹⁷⁵
- b) La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) va utilitzar també el terme en un sentit diferent de la beneficència, perquè no s’adreçava als pobres involuntaris sinó a les classes treballadores amb pocs recursos, i tampoc no tenia per objecte la mera subsistència sinó més aviat l’autonomia econòmica i familiar dels treballadors. Va coincidir amb l’anomenada *reforma social* d’aquells anys, però amb la seva versió més paternalista i conservadora.¹⁷⁶ Per això, no és estrany que s’hagi emprat aquest terme per referir-se al conjunt de la política social del règim polític d’aquesta dictadura.
- c) A principis dels anys cinquanta aquest terme va tornar a ser usat per instàncies properes a l’Església catòlica. L’any 1951 es fundà Acción Social Patronal, de caràcter privat, amb els objectius de “promover comportamientos y estructuras

¹⁷⁴ Per exemple, el professor Gregorio Rodríguez Cabrero assenyala com una de les limitacions dels serveis socials moderns: “Los derechos que genera no son subjetivos, ya que se sigue rigiendo por la lógica asistencial (la prueba de medios) en vez de criterios universales de ciudadanía”. G. Rodríguez Cabrero, “La reestructuración del estado de Bienestar en España y la estructura de la desigualdad”, en José Adelantado (coord.), *Cambios en el estado del Bienestar* (Barcelona, Icaria, 2000) p. 18.

¹⁷⁵ “El terme *acció social*, emprat a la Mancomunitat fins al 1920, recordava l’Acció Social Popular creada el 1907 pel jesuïta Gabriel Palau com a entitat assistencial obertament antisocialista però superadora del fracassat ideal neogremialista dels cercles obrers catòlics. Acció Social Popular assumia l’associacionisme obrer autònom i separat de la patronal, però el mantenia sota control eclesiàstic i l’emprava com a mitjà de recuperació de la influència social de l’Església, és a dir, com a eina de reconquesta catòlica de la classe obrera. El sindicalisme catòlic fracassarà a Catalunya”. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya i l’autonomia* (Barcelona, Institut d’Estudis Catalans, 1996) p. 411-412.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 383.

¹⁷⁶ Pel que fa a la utilització del terme en aquest període, Casado considera que l’elecció del mot és deguda al “deseo de expresar la diferencia del nuevo régimen con el anterior en política social: siendo que la dictadura corta la tradición de reforma social (...) no hubiera sido coherente utilizar la correspondiente etiqueta”. D. Casado, “Acercamiento a la Acción social”, *Documentación Social*, n. 109, octubre-diciembre 1997, p. 61.

empresariales acordes con la doctrina social de la Iglesia y, en general, con la moral cristiana”. D’altra banda, al final de la dècada esmentada, Càritas, que havia estat creada als anys 40, establí la Secció Social (1957) amb la pretensió de canviar l’estratègia tradicional centrada en l’almoïna per altres de més avançades estimuladores de l’esforç de la mateixa persona. Aquesta nova manera de fer – impulsada pel capellà i sociòleg català Rogeli Duocastella¹⁷⁷ es caracteritzà pels elements innovadors següents: *a*) opció clara a favor d’involucrar els voluntaris en accions d’autoajuda, d’autonomia i de responsabilització dels afectats; *b*) intervenció social tecnificada; *c*) mètode global de cobertura local, i *d*) inserció de la intervenció social privada en els serveis socials tal com els entenem ara.¹⁷⁸

- d) Amb la nova irrupció d’aquest terme en l’escena jurídica, com s’ha vist mitjançant algunes lleis autonòmiques de serveis socials, semblava pretendre’s voler superar els serveis socials. En la Llei aragonesa d’ordenació de l’acció social no s’explicita la diferència entre l’acció social i els serveis socials, ni en l’exposició de motius ni en el text, i l’article primer, en referir-se a l’objecte de la llei, assenyala que és la regulació de “servicios, prestaciones y actuaciones”; en canvi, en definir els serveis socials es refereix només als “recursos de uso colectivo”, per tant, fa l’efecte que l’acció social podria ser més àmplia, inclouent prestacions econòmiques i actuacions, però no queda del tot clar. La Llei d’acció social cantàbrica utilitza els dos termes gairebé com a sinònims (“La presente Ley tiene por objeto hacer efectivo (...) el derecho de los ciudadanos a disfrutar de los niveles básicos de bienestar social, mediante la ordenación y promoción de un sistema de servicios sociales que tienda a prevenir y eliminar las situaciones de marginación”); tampoc, al nostre entendre, la Llei d’acció social i serveis socials de Castella i Lleó no aclareix gaire bé les diferències que els separen. En canvi, és més precisa la Llei d’acció social balear quan explica, a l’article 7, la composició d’aquest àmbit: “El Sistema de Acción Social (...) se articula mediante prestaciones técnicas, a través de servicios sociales generales y específicos, y prestaciones económicas”.¹⁷⁹ Com a comentari conjunt del contingut general de les lleis aragonesa, cantàbrica i balear, Demetrio Casado conclou que, segons les normes esmentades, l’acció social té dos objectius: “Las prestaciones técnicas, que llaman servicios sociales, y ciertas posibles prestaciones económicas de carácter general”; considera, en canvi, que la denominació de la de Castella i Lleó és una decisió cap a una opció comunitària de les prestacions tècniques.

Tanmateix, encara hi ha més opinions i opcions sobre aquest terme, que en general és considerat més ampli que el de serveis socials. Hi ha qui defineix l’acció social com “el conjunto de prestaciones y servicios que los poderes públicos han ido tomando progresivamente a su cargo, y que los ciudadanos han venido considerando derechos irrenunciables dentro de la protección social del Estado”,¹⁸⁰ és a dir, inclou la salut,

¹⁷⁷ Aquest pioner de l’acció social s’havia ‘formado en Europa, en contacto con personalidades tan significativas en lo social como el entonces canónigo belga Cardjin (fundador de la Juventud Obrera Católica y creador del famoso método *ver, juzgar y actuar* y el dominico socioeconomista Le Bret (padre de la escuela Economía y Humanismo)-” D. Casado, “Acercamiento a la Acción social...”, op. cit., p. 65-66. Rogeli Duocastella va arribar a col·laborar en els primers temps de la Generalitat, cridat pel seu amic i primer director general de Serveis Socials Jaume Nualart, que li encomanà algunes missions concretes, en alguna de les quals el vaig poder acompanyar.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.67.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ E. Roldán, op. cit., p. 13.

l'educació o la protecció social, entre d'altres, però sembla excloure l'acció privada; per altres el concepte és encara més ampli: "En realidad, han sido múltiples las modalidades que se han ido sucediendo y/o coexistido en el espacio y en el tiempo para hacer frente a las necesidades sociales; desde la beneficencia a los servicios sociales (...) Pues bien, todas las modalidades cabe insertarlas bajo la cobertura de este término. Lo que vendría a amparar bajo el paraguas de la acción social diferentes tipos de actuaciones".¹⁸¹

Al costat contrari hi ha qui considera que a la pràctica s'utilitzen com a sinònims o, fins i tot, es pensa que actualment la diferència prové simplement de l'origen anglosaxó o francès dels termes.¹⁸²

2.3.5. La Seguretat Social

Ens referim a aquest terme perquè des de l'àmbit laboral i particularment des de la mateixa Seguretat Social ha estat gran la incidència que ha tingut en el naixement i formació dels serveis socials. Ambdós àmbits –Seguretat Social i serveis socials– formen part de les polítiques socials i són components bàsics i coetanis –almenys tal com els entenem ara– de l'Estat del benestar. No hi ha acord sobre el moment del naixement de la Seguretat Social –alguns fins i tot l'atribueixen a Simón Bolívar–,¹⁸³ però sembla que jurídicament es va emprar per primer cop en la *Social Security Act*¹⁸⁴ dels EUA el 14 d'agost de 1935. No obstant això, en general es considera que aquestes institucions es generalitzen entorn de la Segona Guerra Mundial: "Los servicios sociales y la Seguridad Social nacen juntas a la vida político-social de la última posguerra, porque son soluciones (...) de un mismo problema o situación real".¹⁸⁵ No és estrany, per tant, que els dos termes s'influenciessin mútuament i es relacionessin intensament, i que fins i tot en alguns moments, mitjançant una interpretació àmplia, s'arribessin a confondre.

En aquest breu apartat d'aclariments terminològics, no és possible referir-nos a tots els documents que des d'àmbits relacionats amb la Seguretat Social han anat obrint el camí i contribuint a la formulació dels serveis socials. Tot i que, com veurem, el contingut dels serveis socials emprat des del món del treball i de la Seguretat Social no és ben bé el mateix que els externs al sistema, considerem que no es té prou en compte el paper destacat que ha desenvolupat la Seguretat Social en la conformació i consolidació dels serveis socials, tant en el marc teòric com en les realitzacions pràctiques.

El concepte de *Seguretat Social* ha variat en dur-se a terme un procés de convergència internacional dels seus fins, tot i que avui encara presenta perfils i continguts diferents

¹⁸¹ C. Alemán i M. García Serrano, op. cit., p. 80.

¹⁸² "En cuanto a la denominación de la rama vamos a contemporizar con ambas expresiones –de tradición francesa e inglesa, respectivamente. Las estamos usando enlazadas mediante la conjunción y, pero en lo sucesivo, las utilizaremos alternativamente". D. Casado, en V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España (Madrid, Fundación FOESSA, 1994) p. 1746.

¹⁸³ "Suele citarse a Simón Bolívar como el primero que utilizó la expresión *seguridad social* en un célebre discurso, pronunciado en el año 1819, donde señalaba que 'el sistema de gobierno más perfecto es aquel que garantiza mayor suma de estabilidad política y mayor suma de Seguridad Social'. No obstante, como indica A. Perpiñá Rodríguez, este discurso no puede considerarse como un precedente, ya que en aquel tiempo no existía resquicio de lo que habría de ser esta institución". M. Aznar, "Seguridad Social" en *Materiales para un glosario...*, op. cit., p. 78-79.

¹⁸⁴ "... sería más exacto considerarla como un acta de defunción (de la ideología incondicionalmente liberal) que como un acta de nacimiento (de la Seguridad Social moderna)", *ibídem*, p. 79.

¹⁸⁵ J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1453.

segons els països, fruit de la seva trajectòria històrica i cultural, així com de les seves realitats econòmiques i socials. S'acostuma a distingir entre la Seguretat Social inicial o reduïda d'un concepte més ampli i de promoció. En el primer significat, el tradicional, s'entenia com unes assegurances obligatòries que funcionaven segons els esquemes de les assegurances privades, concepte que amb el transcurs del temps va evolucionar fins a coincidir amb la *previsió social*: "Según una primera concepción estricta, y hoy ya superada en algunos ordenamientos, la Seguridad Social se identifica con la previsión social en cuanto a instrumento protector dirigido a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través principalmente de la mecánica de los seguros sociales".¹⁸⁶ El concepte més ampli correspon a sistemes dirigits o garantits per l'Estat que eixamplen els seus objectius i les corresponents prestacions per tal d'aconseguir la millora de les condicions de vida de les persones. En aquest segon sentit, es considera que tant l'assistència social com els serveis socials estarien inclosos en la Seguretat Social, formant una branca protectora més: "... concebir la Seguridad Social como instrumento protector, que garantiza el bienestar material moral y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado social en que estos puedan encontrarse".¹⁸⁷ També es parla d'un model clàssic de Seguretat Social, propi de l'Estat liberal, on domina una concepció commutativa que lliga el sistema a una activitat laboral i que el concep com "un sistema de garantía de rentas logradas por el ejercicio de una determinada actividad profesional existiendo unos riesgos perfectamente catalogados que se cubren tradicionalmente"¹⁸⁸ respecte a una altra concepció distributiva centrada en les necessitats de l'individu: "Se trata de asegurar un mejor reparto de las rentas en función del individuo: la Seguridad Social reviste así la forma de un sistema de garantías de un mínimo vital (...) se convierte como un derecho del ciudadano como tal".¹⁸⁹

Actualment es distingeixen dos grans models, el contributiu o continental finançat bàsicament amb aportacions dels afiliats i el model assistencial o atlàntic, finançat via fiscal, a partir dels impostos. Casado i Guillén¹⁹⁰ posen en relleu la manera com en el primer tipus es conserva el règim mutual i no en el segon, que és plenament públic. Aquests dos tipus normalment no es donen en forma pura i sovint es produeixen aportacions de l'Estat per completar el finançament del sistema, especialment de les prestacions d'assistència social i els serveis socials.¹⁹¹ En el cas d'Espanya, la Seguretat Social s'inscrivia en el tipus contributiu, però el nou concepte constitucional (art. 41 CE) es va permetre obrir la modalitat no contributiva, finançada amb càrrec dels pressupostos de l'Estat, com veurem més endavant. En un altre sentit es diferencia la Seguretat Social segons si és de repartiment (recaptar cotitzacions socials per un equivalent al de les pensions; acostuma a anar unit a la coactivitat en l'afiliació i no existeix acumulació de reserves) o de capitalització (exclou les transferències intergeneracionals i suposa l'acumulació d'estalvi al llarg de tot el cicle vital de l'individu o del grup considerat, de manera que el capital així acumulat i els guanys

¹⁸⁶ J.M. Almansa Pastor, *Derecho de la Seguridad Social*, Vol. I (Madrid, Tecnos, 1981, 3a. edició) p. 76.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 77.

¹⁸⁸ M.S. Alonso, op. cit., p. 1496.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 1497.

¹⁹⁰ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 129.

¹⁹¹ "... las cotizaciones del empleador y del trabajador (...) puede no ser la fuente más apropiada de ingresos para estos servicios (...) Por esto, se acentúa una cierta tendencia, cada vez más notable, a financiarlos a cargo del presupuesto general del Estado". S. Alonso, op. cit., p. 1496.

d'interessos financin el flux de pensions).¹⁹² Tots aquests aspectes i distincions incideixen en la conformació del model de Seguretat Social que s'ha de tenir en compte a l'hora de determinar el concepte de *Seguretat Social* i la diferenciació amb els serveis socials.

Des del punt de vista teòric, podem emprar diferents criteris diferenciadors, entre els quals es poden assenyalar els següents:

- a) El primer es fixa en el tipus de prestacions; així, la Seguretat Social consistiria bàsicament en ajudes materials, en canvi, els serveis socials empen solucions més personals i individualitzades, és a dir, aquests últims atenen a “la personalidad plena del beneficiario”¹⁹³ o, en altres paraules, “... el servicio social atiende principalmente a la angustia vital provocada por la crisis de la transformación de orden social, mientras la Seguridad Social atiende a la seguridad económica...”.¹⁹⁴
- b) També serveix com a element discriminador l'abast de les prestacions i el tipus de beneficiaris. Les prestacions de la Seguretat Social de caràcter individual i limitat respecte a uns serveis socials més flexibles i comunitaris en què “... el papel de los servicios sociales es doble: consiste, por una parte, en el desarrollo de las personalidades menos favorecidas de una comunidad (...) pero se refiere, por otra parte, al desarrollo de la misma comunidad al contribuir a crear mejores condiciones de vida, de trabajo, de bienestar social en suma...”.¹⁹⁵
- c) Des d'un altre punt de vista, dins el mateix sistema, es distingeix entre les prestacions bàsiques de la Seguretat Social iguals i mínimes, sota els principis d'universalitat i d'igualtat, de les prestacions complementàries més flexibles i adaptables a situacions específiques, mitjançant prestacions i sobretot d'una xarxa de serveis connexos “que a la vez que sirven el interés particular del beneficiario, contribuyen a crear o a mantener unas condiciones positivas de la vida social”.¹⁹⁶

Pel que fa a les relacions entre la Seguretat Social i els serveis socials, des de mitjan segle passat s'observen dues perspectives, la interna i l'externa. La primera considera que els serveis socials formen part de la Seguretat Social,¹⁹⁷ sigui com a instrument tècnic o com un complement, que es concreta principalment mitjançant prestacions no monetàries,¹⁹⁸ en canvi, segons la segona posició, els serveis socials no estan vinculats a la Seguretat Social; són externs al sistema i més aviat es relacionen amb l'assistència social i la beneficència, ja que s'adreçaven prioritàriament a les persones no protegides per la Seguretat Social.¹⁹⁹ Es considerava que l'adscripció a una o altra forma dependria

¹⁹² CASS, *Elements per a la reforma del sistema andorrà de Seguretat Social* (Andorra la Vella, CASS-Banc Internacional-Banca Mora, 1997) p. 21-24.

¹⁹³ M.S. Alonso, op cit., p. 1517.

¹⁹⁴ J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1453.

¹⁹⁵ E. Borrajo, op. cit., p. 484.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 482.

¹⁹⁷ Des d'aquest punt de vista s'han definit com “el conjunto de instituciones y de acciones que tiene por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la Seguridad Social y, a la vez, procurar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y, en general, de la vida social”. E. Borrajo, op. cit., p. 484.

¹⁹⁸ Per ampliar aquest tema, vegeu J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1448 i ss.

¹⁹⁹ En aquest sentit es pronunciava el I Congrés Nacional d'Auxiliars Socials de Bèlgica (Anvers, 1930) i la V Conferència Internacional Catòlica del Servei Social (Brussel·les, 1935).

del nivell de desenvolupament²⁰⁰ dels règims de la Seguretat Social i del caràcter expansiu que adquirien en prosperar la situació econòmica.

Aquestes formes tenen el seu reflex normatiu, competencial i organitzatiu. Els serveis socials poden estar regits per una mateixa normativa que la Seguretat Social o diferent i, segons el repartiment competencial de cada Estat, aquest fet pot repercutir en la determinació de la instància competent per a la seva regulació i organització. Fins i tot poden coexistir ambdues formes, com seria el cas espanyol, amb la qual cosa encara es dificulta més la definició dels confins de cada sistema.

El concepte i la tipologia que es proposava a Espanya per als serveis socials de la Seguretat Social anaven adreçats als beneficiaris del sistema, i les prestacions estaven lligades al món del treball (serveis socials d'orientació professional, de promoció educativa i formació professional, ocupació, prevenció i benestar en el treball, aprofitament del temps lliure, etc.),²⁰¹ però també es volia que servissin per suplir deficiències d'altres sistemes²⁰² i fins i tot es consideraven serveis de desenvolupament comunitari i altres d'específics per a l'atenció i integració de minusvàlids i ancians o a favor dels nens.²⁰³ Aquests plantejaments, com veurem més endavant, són a grans trets els adoptats per l'esmentada Llei de bases, que per primer cop preveu com a prestació complementària els "serveis socials".²⁰⁴

La Constitució de 1978, en l'article 41, optà per una definició àmplia de Seguretat Social de caràcter públic i universal per garantir l'assistència i prestacions socials suficients davant de situacions de necessitat. Tot i aquesta declaració, com s'ha indicat, només s'ha aconseguit aprovar el nivell no contributiu de la Seguretat Social²⁰⁵ que, en substitució de les pensions assistencials (FAS i LISMI), estableix unes minses pensions de subsistència (jubilació per a les persones grans i d'invalidesa per a les persones amb

²⁰⁰ "Si el número de personas protegidas es pequeño (...) y además el grupo de contingencias cubiertas es reducido, como pasa en los países subdesarrollados, los servicios sociales deben organizarse independientemente para reforzar el carácter comunitario del servicio y poder beneficiar a todos aquellos que no reúnen las condiciones requeridas para recibir las prestaciones de la Seguridad Social (...) Por el contrario, cuando el campo de aplicación de la Seguridad Social está cercano a la universalidad, cuando todas las eventualidades mencionadas (...) estén cubiertas, los servicios sociales estarán también desarrollados notablemente..." M.S. Alonso, op. cit., p. 1521.

²⁰¹ E. Borrajo, op. cit., p. 488. En un sentit semblant, vegeu M.S. Alonso, op. cit., p. 1527 i ss.

²⁰² "La promoción educativa puede configurar, con absoluta justeza, un servicio social en su sentido más estricto, pues se propone suplir las insuficiencias del sistema general de educación, al contemplar los servicios docentes existentes mediante la creación de nuevos puestos escolares, al modo de lo que sucede en España con las universidades laborales..." E. Borrajo, op. cit., p. 497.

²⁰³ E. Borrajo, op. cit., p. 488-493. M.S. Alonso concreta encara més i inclou com a possibles serveis prestats per institucions de la Seguretat Social, entre d'altres, la readaptació professional dels invàlids, tallers protegits, guarderies diürnes per a nens, centres diürns per a persones d'edat avançada, cura de nens i d'adults per famílies adoptives, institucions per a nens, ancians o invàlids. M.S. Alonso, op. cit., p. 1527-1542.

²⁰⁴ Hi ha qui opinava, a principis dels seixanta, quan es comença a parlar dels serveis socials, que "... como en otras instituciones sociales, la práctica empezó y aún floreció entre nosotros sin ayuda teórica. Hay en nuestra vida social, y algunas con muchos años de existencia, instituciones más o menos similares a los modernos servicios sociales. Alguna hasta con el mismo nombre, como el servicio social en la Sección Femenina, obligatorio en general, para la mujer española..." J. Pérez Leñero, op. cit., p. 1444.

²⁰⁵ Tot i que alguns opinen que "... la necesidad de implantar un sector no contributivo de Seguridad Social no se deriva solamente del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución. La crisis económica ha mostrado a las claras la ineficacia del sistema contributivo y profesional para luchar contra la pobreza". M. Aznar i D. Casado, *Perspectivas de la Seguridad Social española* (Madrid, Acebo, 1988) p. 99.

discapacitat en situacions d'indigència personal i amb baixos ingressos del nucli familiar de convivència) complementades amb petites prestacions per a fills a càrrec, finançades mitjançant aportacions de l'Estat.²⁰⁶

Per tant, el concepte constitucional de *Seguretat Social* és molt ampli, si bé el desenvolupament encara ha estat escàs i els serveis socials del sistema s'han diluït a la pràctica en els sistemes externs que emergiren amb gran força des de les comunitats autònomes, especialment a partir de la recepció de les transferències. Tanmateix, no es pot oblidar la potencialitat de què disposa l'esmentat article 41 de la Constitució per ampliar o generar nous serveis socials dins el sistema de Seguretat Social.

2.3.6. El treball social

És coneguda la relació entre treball social i serveis socials, i fins i tot en alguns moments i països s'ha produït una sinonímia entre els dos termes. Encara més, tal com hem assenyalat, l'expressió en singular (*servei social*) significà al nostre país l'activitat professional de l'assistent social-treballador social fins a finals dels anys seixanta, moment en què es va canviar per adoptar precisament el de *treball social*, com hem explicat.

Segons la definició de la Federació Internacional de Treballadors Socials (FITS, 2000), la professió de treball social promou el canvi, la resolució de problemes en les relacions humanes i l'enfortiment i l'alliberament de les persones per incrementar el seu benestar social mitjançant la utilització de teories sobre la conducta humana i els sistemes socials. El treball social intervé en els punts on la gent interactua amb el seu entorn social. Els principis dels drets humans i de la justícia social són fonamentals per al treball social.²⁰⁷ Són evidents, doncs, els nombrosos punts de contacte existents i la possibilitat d'interaccions possibles.

A més, els professionals del treball social van desenvolupar al nostre país un paper molt destacat en el naixement i consolidació dels serveis socials i, d'altra banda, aquests professionals constitueixen una part important dels recursos humans que treballen en els serveis socials; no obstant això, actuen també en altres àmbits, com el sanitari, l'educatiu o el judicial. A la inversa, cada cop són més les disciplines i professions que participen en els serveis socials. Per tant, malgrat la proximitat i interacció existent, són dues realitats diferenciades, i el caràcter interdisciplinari dels serveis socials impedeix que puguin ser monopoli d'una professió o especialitat.²⁰⁸ No obstant això, cal considerar que així com el sistema educatiu no és comprensible sense els mestres i les

²⁰⁶ Per ampliar aquest tema, vegeu Antoni Vilà "Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social", *Jornada de estudio y debate sobre las repercusiones que de la nueva Ley de Pensiones no contributivas tendrá para las personas adultas con disminución psíquica*, Coordinadora de Tallers per a Minusvàlids Psíquics de Catalunya, Barcelona, 1991.

²⁰⁷ Segons M. Barbero, als diplomats en treball social se'ls pot exigir en l'exercici professional "que construyan un buen conocimiento de situaciones sociales personales y de situaciones sociales colectivas concretas (las relaciones sociales que envuelven un 'problema', incluyendo el propio Trabajo Social) y que extiendan los proyectos de intervención para intentar reconstruir las relaciones sociales de dichas personas y colectivos (...) Siempre habremos de considerar la naturaleza específica de la situación que interesa al Trabajo Social: aquellas dimensiones de la situación que nos conectan con ciertas relaciones sociales de marginación o exclusión". J. Manel Barbero, *El Trabajo Social en España* (Saragossa, Mira Editores, 2002) p. 55-56.

²⁰⁸ "Los servicios sociales no pueden ser monopolio de una especialidad técnica...". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 140.

relacions pedagògiques, el sistema de serveis socials és difícil d'imaginar sense els professionals de la intervenció social i les seves accions.

2.3.7. Altres

La complexitat d'aquestes qüestions semàntiques afecta molts altres vocables de la nomenclatura d'aquest àmbit, encara que no és possible entrar-hi sense excedir l'objectiu d'aquest apartat dedicat únicament a intentar acotar els termes bàsics de la investigació. D'altra banda, alguns termes més amplis es tracten en el transcurs de la investigació, com *benestar social* o *polítiques socials*, i d'altres no presenten la complexitat semàntica dels que hem analitzat ni incideixen tan directament en el treball. Tanmateix, per acabar es fa una referència a dos termes que s'han fet servir i dels quals cal deixar almenys una breu constància de les característiques i connotacions.

El primer d'aquests termes és la *filantropia* que –recordem que s'ha emprat en l'apartat de la caritat i la beneficència– pot ser vista des d'una perspectiva de deure individual, com una mena de caritat laica, o col·lectiu. En aquesta darrera versió sobresurt l'anomenada *filantropia empresarial*, que seria per alguns una mena de plus del deure empresarial de pagar els tributs corresponents a les activitats lucratives, i la qual s'endinsa en els conceptes de deure social que modernament es reconeix a la propietat privada i a les activitats empresarials en particular, fins a arribar a qui considera que es tracta d'un acte de justícia social determinada per la llei natural.

Sarasa utilitza a bastament aquest terme en el seu estudi *El servicio de lo social*, i l'equipara amb *l'ajuda desinteressada*, a partir de la qual introdueix suggeridors elements sobre les motivacions d'aquesta conducta, qüestions que possiblement es podrien estendre a altres termes examinats: “La cuestión estriba en llegar a un acuerdo sobre si realmente hay, o no, una conducta verdaderamente altruista”, “... el altruismo estaría sostenido por motivaciones símiles en beneficio propio, como: aumentar la propia autoestima, obtener alabanzas, evitar sentimientos de culpa, o eludir las críticas y hasta las sanciones de los otros)”. Finalment, aborda la relació entre les actuacions filantròpiques i els serveis socials, i conclou de manera contundent que “los servicios sociales apenas podrían sobrevivir sin la existencia de estos comportamientos”.²⁰⁹

Per acabar, una referència a la *solidaritat*, mot emergent amb una significació genèrica d'identificació o compromís amb la causa d'un altre. Una definició més precisa: “El reconocimiento práctico de la obligación moral que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar social de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad”.²¹⁰ Aquesta concepció àmplia considera que engloba tant l'ajuda com les accions de reducció i eliminació de les causes. Quant a la diferència amb altres figures, és especialment interessant la relació que estableix amb la justícia. Es considera que la solidaritat va més enllà de les obligacions de la justícia commutativa i distributiva i que comprèn tot l'àmbit de la justícia social.²¹¹ Necessita la justícia, però és possible que en determinades situacions

²⁰⁹ Sebastià Sarasa, *El servicio de lo social* (Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, INSERSO, 1993) p. 17-18.

²¹⁰ Luis Sebastián, *La solidaridad* (Barcelona, Ariel, 1996) p. 16.

²¹¹ “La justicia social se dirige más bien a la equidad y equilibrio de la sociedad en su conjunto y a la relación de los diversos grupos humanos entre sí(...) En su versión secular, la justicia social, basada en la igualdad y hermandad de los hombres y en la universalidad de sus derechos esenciales, abarca el conjunto

en pugui quedar al marge, com quan considera que l'ordenament jurídic no respecta els drets fonamentals.

Pel que fa als serveis socials, recordem que la definició catalana cita explícitament la solidaritat en el primer article de la Llei de serveis socials, i estableix que un dels seus objectius és "... afavorir la solidaritat..." i, més endavant, hi torna a fer referència després d'enunciar la universalitat, assenyalant com a destinataris 'especialment les persones, les famílies o els col·lectius, que per raó de (...) són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari".

La solidaritat i la filantropia semblen posar l'èmfasi en els elements subjectius (obligació moral, motivació), sigui de manera individual o col·lectiva. Els serveis socials, com a resposta a les situacions de necessitat, podran donar-se des de la solidaritat (familiar, veïnal, de companyonia o des de la solidaritat organitzada) o bé generar-se des de la filantropia, sigui individual, empresarial o d'un altre tipus, però també des de la responsabilitat pública, com un dret dels ciutadans.

Una referència final a la tradicional interpretació de les relacions dels serveis socials amb les altres formes d'intervenció social properes, a partir d'enfocaments evolucionistes,²¹² que al nostre entendre parteixen d'interpretacions excessivament simplistes, tractades amb poc rigor. Els partidaris d'aquesta versió consideren que l'atenció a les persones i col·lectius necessitats va començar per la *caritat*, després va evolucionar cap a la *beneficència* i l'*assistència social*, més tard cap als *serveis socials* i, finalment, el *benestar social*. Malgrat els enormes avenços experimentats en aquest camp des de la caritat medieval, no és del tot cert, com es veurà en aquest treball, que s'hagi produït pròpiament una *evolució*, ja que, d'una banda, no sempre se succeeixen aquestes figures o categories d'actuacions cronològicament,²¹³ sinó que solen coexistir o sobreposar-se²¹⁴ i, de l'altra, no coincideixen els camps d'actuació ni els moments històrics i, per tant, no són en rigor comparables. Tampoc no és tan clara, almenys en tots els supòsits, la pretesa superioritat de les fases posteriors respecte a les precedents.²¹⁵ L'aplicació estricta d'aquests tipus d'explicacions evolucionistes sobre previsions de futur pot tenir efectes nefastos.²¹⁶

de condiciones que son necesarias para el buen funcionamiento del pacto social y del régimen democrático, así como para la convivencia pacífica de los pueblos". *Ibidem*, p. 23.

²¹² També es vol explicar amb criteris evolucionistes la situació dels serveis socials respecte als altres sectors (salut, educació, etc.), sense tenir en compte que: "En relación con la evolución descrita, este autor (E. Barker, *Los servicios públicos en Europa*, Barcelona, 1946) observa que el Estado comenzó a garantizar derechos físicos de sus miembros (si bien en una escala modesta) mucho antes de que empezara a reconocer sus derechos mentales y morales. En Inglaterra, por ejemplo, había ya un sistema estatal para solucionar el problema del pauperismo a comienzos del reino de Isabel; en cambio, no hubo sistema estatal de enseñanza hasta mediados del reinado de la Reina Victoria", F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. II) (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977) p. 334.

²¹³ "... es preciso señalar que las diferentes formas de intervención social que se incluyen en la cadena evolucionista no aparecieron en la historia necesariamente de modo sucesión, en fila india" D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 132.

²¹⁴ "Por eso cuando se emplea la secuencia histórica –caridad, beneficencia pública, asistencia social, seguros y Seguridad Social y bienestar social y servicios sociales– hay que contemplarlas atemperando su exclusivismo". C. Alemán i M. García Serrano, op. cit., p. 78.

²¹⁵ "... a fin de resaltar que la teoría evolucionista incurre en una flagrante contradicción al infravalorar las fases precedentes, ya que –siempre conforme a esta teoría– para llegar a un escalón hay que pasar indefectiblemente por el anterior (...) De otro lado, la tan repetida infravaloración suele realizarse sin una perspectiva histórica, sino desde la situación y mentalidad actuales, dando lugar a un notorio desenfoque".

2.4. PROPOSTA OPERATIVA

Un cop feta la revisió de l'entramat conceptual i analitzada la seva complexitat i ambigüitat, tant tècnica com jurídica, s'adopta un criteri operatiu, d'aplicació àmplia i flexible, però procurant una delimitació clara dels elements que s'inclouen i dels límits per a la seva utilització. La raó d'haver de fer aquesta delimitació conceptual deriva del problema que planteja el fet que els serveis socials no presenten una identitat forta i neta, com seria el cas de la sanitat o l'educació, sinó que més que un coneixement sobre la seva identitat tècnica i organitzativa global, se l'associa a situacions marginals o a les seves àrees d'actuació (infància, discapacitats, toxicòmans, gent gran, etc.).²¹⁷

El concepte que adoptem ha de servir durant tot el treball per veure com s'han comportat i com han variat els seus elements, malgrat les diferents denominacions adoptades al llarg del temps estudiat. Els criteris que utilitzarem per delimitar l'àmbit dels serveis socials són els següents:

1. Adoptem el concepte de serveis socials en sentit estricte, és a dir, com una de les branques d'intervenció social que s'adreça a fer front a necessitats i aspiracions humanes no cobertes, corresponents al seu àmbit d'actuació. Es tracta d'ajuda personal que es presta a individus i col·lectius que es dona a través de mitjans molt diversos, des dels més immaterials, com el suport afectiu, fins als més tangibles, com l'allotjament o el menjar.²¹⁸ No obstant això, atès que hi ha espais compartits amb els altres àmbits de la intervenció social i la intensa relació existent entre ells, sovint farem referència a les altres branques, especialment de l'educació, la salut i la Seguretat Social.
2. Analitzarem els diferents subjectes i agents que intervenen en els serveis socials, tant els susceptibles de rebre les seves prestacions i atencions com els responsables de donar la resposta, així com els productors i proveïdors dels serveis. Tot això es farà de manera general, sense poder entrar en el detall dels diferents sectors (gent gran, discapacitats, infància, etc.).
3. Considerarem totes les respostes que es generin des de serveis socials referents a la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'accessibilitat i l'assistència, sempre que es presentin amb plantejaments tècnics i amb una certa formalització i organització. Així mateix, referirem les respostes adreçades a cobrir les necessitats de subsistència ja que, malgrat que en un sentit estricte no corresponen als serveis socials, sí que en són part quan es dona una demanda diferencial o si no hi ha alternativa realista a la intervenció dels serveis socials,²¹⁹ com passa en algunes de les èpoques que tractarem.

M. Aznar, "En torno a la beneficencia y su régimen jurídico", *Revista española de Derecho Administrativo*, n. 92, oct-des. 1966, p. 555.

²¹⁶ "La raó essencial del descrèdit de la història ha estat el fet que les profecies que s'havien basat en aquesta concepció lineal del progrés hagin fallat". J. Fontana, op. cit., p. 12.

²¹⁷ D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 42.

²¹⁸ *Ibidem*, que expliquem com "prestaciones de apariencia tan poco personal como el albergue y la comida tienen ese carácter cuando se procuran a personas desamparadas o en riesgo..."

²¹⁹ *Ibidem*, p. 137.

4. En el tractament de les respostes tindrem en compte els diferents plans que poden adoptar: com a activitats, com a organismes responsables i/o gestors, com a organització i/o sistema i com a institució.
5. Tindrem en compte les diferents formes de producció i provisió de serveis socials, siguin públiques (de titularitat de qualsevol Administració) o privades (amb afany de lucre i sense). Tanmateix, malgrat que no les considerarem pròpiament serveis socials, farem al·lusions a les respostes del sector informal (família, amics o veïns) a causa de la incidència que tenen en el sistema de serveis socials.
6. L'anàlisi de les formes es farà atenent a les diferents modalitats de prestacions (bàsiques, domiciliàries, diürnes i residencials), tipus d'establiments (espai físic on es desenvolupen els serveis o es reben les prestacions) i requisits i formes d'accés.
7. Pel que fa a les prestacions econòmiques, tractarem bàsicament les relacionades amb l'accés o utilització d'algun servei social. De totes maneres, es tindran en compte les prestacions de caràcter mixt (subsistència i prestació tècnica), com seria el cas de l'atenció assistencial polivalent medieval o el de les rendes mínimes actuals.
8. Seran objecte d'una atenció especial els aspectes relacionats amb el dret als serveis socials i en els serveis socials i els deures i responsabilitats corresponents, així com les obligacions de finançament que se'n deriven.
9. Aquest estudi se centra fonamentalment en les perspectives polítiques, institucionals i legislatives dels serveis socials, tot i que quan convingui es farà referència a altres aspectes, especialment els referits a l'organització, la gestió i els pressupostos.

L'aplicació d'aquests criteris a l'estudi dels antecedents es farà de manera flexible i adaptada a cada situació històrica i el seu context, cercant els seus elements en altres figures o institucions de denominació diversa.

Una darrera precisió es refereix a la utilització dels termes *sistema* i *model* aplicats als serveis socials. Si s'adopta la definició general de *sistema*, que segons el *Diccionari Ferrater Mora* es considera el "conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado", es pot dir que, malgrat les imperfeccions de funcionament i la debilitat de les coordinacions que moltes vegades presenten a la practica els serveis socials autonòmics, són un sistema, ja que existeixen interrelacions i interdependències entre els elements que el conformen. D'altra banda, les normes autonòmiques empren aquest terme quan assenyalen els seus objectius i en general, com veurem, s'aprecia un progressiu procés d'integració dels serveis socials que facilita el progressiu funcionament com a sistema. Així, doncs, malgrat coincidir en part amb els que consideren que encara no rutllen plenament com un sistema²²⁰, els

²²⁰ "Aquest sistema, que probablement no mereix encara el nom de *sistema*, es configura com la resposta adequada a una nova etapa històrica en el desenvolupament de la societat del benestar i de l'Estat del benestar". Albert Serra, *Gestió dels serveis socials locals* (Diputació de Barcelona, 2000) p. 16.

denominarem d'aquesta manera per les raons exposades. També, en algun cas, es fa servir *model de serveis socials* en un sentit general, com una determinada representació dels sistemes; així, per exemple, parlarem de *models autonòmics de serveis socials* o del *model nòrdic*.

SEGONA PART

UNA VISIÓ HISTÒRICA DELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

CAPÍTOL I

INTRODUCCIÓ:

ANTECEDENTS DELS SERVEIS SOCIALS ACTUALS

1.1. PRESENTACIÓ

En aquest capítol introductori es pretén fer un rastreig d'alguns esdeveniments del passat per detectar els antecedents més significatius dels serveis socials contemporanis, conformats en l'Estat social, democràtic i autonòmic dels nostres dies. Ben segur que la situació actual té a veure en bona part amb les manifestacions, les institucions i els debats precedents que contribuïren a modelar-los. Tanmateix, no es tracta pas de cap examen exhaustiu, sinó simplement de deixar constància d'alguns dels precedents dels serveis socials actuals a través de la descripció de les principals manifestacions, personatges i institucions.

Per això, de cada període es descriuen les característiques bàsiques de les situacions de necessitat i manca més habituals i punyents, els subjectes que hi intervenen i les principals respostes articulades, així com la manera de fer-ho, referits bàsicament a Catalunya, si bé en molts moments, per raons polítiques, socials, legals o d'altra mena, s'ha d'abordar el tema des de la perspectiva d'Espanya i, fins i tot, d'Europa. Aquestes exposicions s'acompanyen de taules i gràfics amb la funció de completar i il·lustrar els esdeveniments exposats. Nogensmenys, es fa referència als grans debats sobre aquestes qüestions, que en determinades èpoques foren d'un gran nivell intel·lectual i molts dels quals han arribat fins als nostres dies.

1.2. LA POBRESA I LA CARITAT MEDIEVAL

1.2.1. El sistema feudal

El sistema social, econòmic i polític que va imperar a Europa a partir del primer mil·lenni fou el feudalisme. Aquest terme inclou el conjunt del sistema, la classe social que el domina i els ritus que li són propis. Ferran Soldevila i Valls i Taberner²²¹, quan analitzen els principis del sistema feudal, assenyalen com a elements constitutius del règim senyorial el fraccionament de la sobirania (autoritat pública, concentrada abans en el poder reial) i la seva privatització (traspàs a la propietat privada del senyor i l'agrupament feudal, que té per base el feu o benefici que es concedia). Per al nostre estudi és important analitzar les relacions que genera aquest sistema, a partir de les diferents condicions personals i categories socials existents en aquesta època a Catalunya, que esdevenen clau per esbrinar els rols que desenvolupen els subjectes que intervenen en relació amb les situacions de pobresa i necessitat que es donen. Es poden distingir tres classes generals de persones:

- a) Els nobles, que eren els que establien les esmentades relacions feudals amb el comte i formaven una jerarquia per sota d'ell estructurada en diversos graus: vescomtes, comdors, varvassors, que eren els magnats, i la resta, que eren simples *cavallers*. També hi havia els batlles o administradors del patrimoni i de les rendes senyorials, que formaven part de la noblesa o dels homes lliures segons la seva posició individual.
- b) Els homes lliures no nobles, que es dividien en rústics o vilans i ciutadans i burgesos. La gent rural tenia una consideració inferior a la dels habitants dels nuclis

²²¹ F. Valls i F. Soldevila, *Història de Catalunya...*, op. cit., pàg. 109.

urbans, que arribaven a participar en alguns privilegis de la noblesa. A Barcelona i en algunes altres ciutats i viles es dividien en tres categories: mà major (aristocràcia ciutadana i mercantil), mà mitjana (marxants) i mà menor (artesans).

- c) Els *semilliers*. Catalunya va seguir el procés de fusió dels diferents tipus de població rural *semilliere* que es va produir a Europa, que es va unificar en els esmentats pagesos de remença. Tanmateix, continuaven havent-hi esclaus, especialment en moments de manca de mà d'obra, que estaven sotmesos a tot tipus de contractes i que podien ser manumesos.

La presència de la noblesa a Catalunya era més important al camp, on suposava aproximadament el 5% de la població del Principat —segons el fogatge de 1365-1370—, però tenia sota la seva jurisdicció el 40% dels focs de Catalunya. Tanmateix, la majoria de la població eren camperols i els pagesos de remença suposaven en els segles XIV i XV una quarta part de la població. Els pagesos de remença eren persones que “estaven adscrites hereditàriament a la terra que conreaven, la qual no podien abandonar sense consentiment del senyor respectiu, obtingut mitjançant un preu de rescate; eren obligades a prestacions similars a la dels arrendataris lliures, així com a fer certes labors a la terra del senyor; i estaven subjectes a determinats gravàmens o mals usos”.²²² Els aixecaments dels pagesos contra aquesta situació van originar la Primera Guerra dels Remences, que va començar el 1462 a les muntanyes gironines i després es va anar estenent per tot el Principat. La segona guerra s'inicià el 1483 i durà fins a la Sentència arbitral de Guadalupe de l'any 1486, que suprimí els mals usos.²²³

El moviment comunal europeu va implicar “la irrupción de las nacientes clases burguesas en el mundo feudal y señorial (...) la burguesía reclama un estatuto jurídico particular y, una vez obtenido, quiere regir la ciudad mediante organismos representativos competentes: el gobierno municipal”,²²⁴ que trobà suport en els gremis, col·legis i confraries, a través d'una mena d'intercanvi en què el gremis donen suport al consell de la ciutat a canvi de reconèixer l'obligatorietat de pertànyer a un gremi als que vulguin exercir un ofici a la ciutat. A Catalunya, la majoria de les ciutats neixen a partir de les cartes de població atorgades per comtes i magnats en relació amb territoris fronterers insegurs, on es determinen les relacions entre el fundador i els pobladors, especialment les principals exempcions i els drets dels habitants.

1.2.2 La pobresa i la caritat

La pobresa medieval, real o potencial, era el més freqüent, era una situació habitual, no es veia com una situació estranya. El pobre, en general, no era vist com un obstacle, sinó com un component més de la societat.

És difícil definir la pobresa, però en societats en què el treball era l'única font d'ingressos per subsistir, quedar sense feina era equivalent a ser pobre, especialment

²²² F. Valls i F. Soldevila, *Història de Catalunya...*, op. cit., pàg. 114.

²²³ Els sis mals usos: a) remença personal: el camperol quedava adscrit a la terra i per abandonar-la havia de pagar un rescate; b) intèstia: donava dret al senyor a heretar una part dels béns del camperol, si aquesta moria sense testament; c) cugúcia: facultava l'amo a disposar dels béns de la muller del remença, si aquesta era trobada en adulteri; d) exorquia: el senyor podia quedar-se amb les riqueses dels camperols que no tenien fills; e) arsisna: obligava el pagès a indemnitzar el senyor si se li cremava la casa; f) espoli: era la quantitat que rebia el senyor quan un remença hipotecava les terres o una part de les terres per donar un dot.

²²⁴ Juan Reglà, *Historia de la Edad Media* (Barcelona, Montaner y Simón, 1969), pàg. 160.

quan els salaris no permetien fer reserves per a moments d'escassetats ni existien altres instruments sòlids de protecció social.

Tanmateix, en el transcurs d'aquest període varià el seu significat i oscil·la²²⁵ entre una consideració negativa i perillosa i la connotació religiosa de la gràcia del "pobre de Jesucrist" que necessita el ric per salvar-se. Woolf descriu amb gran precisió l'evolució d'aquest concepte i conclou: "A finales de la Edad Media esta multiplicidad de significados se redujo esencialmente a dos: el económico y el religioso. Pero el uso del término siguió siendo ambivalente, oscilando de manera ambigua entre la consideración religiosa y la aversión física, entre un trato moral a las víctimas de las incertidumbres de la vida y el destino y una creciente hostilidad hacia la amenaza potencial que representaban los mendigos y los vagabundos (...)".²²⁶

En l'evolució del concepte hi incideixen el nombre, les actuacions i la utilitat dels pobres. Amb les revoltes i els desordres públics dels grups sense recursos, ja en el segle XIII, s'observa l'inici de la pèrdua de les connotacions més positives, però en els dos segles següents s'agreuja la situació, amb les dificultats econòmiques, els aldarulls, les epidèmies i l'arribada a les ciutats de contingents de pobres; tot plegat genera temor del pobre i del foraster i erosiona la tradicional caritat al pobre i l'hospitalitat al pelegrí. Aquest temor és potenciat per les elits dominants, fins a identificar aquests conceptes amb delinqüència, bandolerisme, malaltia, etc.²²⁷

"A fame, bello e peste, liberanos domine."²²⁸ Aquesta era una nova invocació incorporada a les pregàries a l'època medieval a causa de les conseqüències devastadores de l'anomenada *pesta negra*.²²⁹ La pesta europea que començà l'any 1348, atribuïda a la propagació de la rata negra,²³⁰ va tenir vint noves epidèmies fins que va finalitzar, a mitjan segle XVII. Es calcula que en la fase inicial va produir una mortaldat de entre un quart i un terç de la població europea.²³¹

Carme Batlle²³² introdueix una precisió important quan relaciona la pobresa i la marginalitat en aquesta època. Considera que a les ciutats catalanes, com a criteri general, es marginava les persones que es consideraven massa diferents de la majoria, com ara les minories ètniques jueves i musulmanes, els que tenien algun defecte físic, els esclaus i els que es consideraven perjudicials per a la societat per motius de tipus

²²⁵ Al final de l'edat mitjana, fins i tot al començament de la moderna, conviuen dues concepcions: "una, tradicional, favorable a la pobresa voluntaria como vía de santificación y a los pobres como estímulo a nuestra caridad; otra nueva, que ve en los pobres un peligro, en el ocio un germen de vicios, y en la limosna indiscriminada un criadero de pobres y ociosos". Rafael Benítez, "Humanismo cristiano y reforma social: el *De subventione pauperum* de Juan Luis Vives", *Debats*, núm. 60, 1997, pàg. 77.

²²⁶ Stuart Woolf, *Los pobres en la Europa Moderna* (Barcelona, Editorial Crítica, 1989), pàg. 31-32.

²²⁷ Tot i que és cert que hi va haver vagabunds organitzats i bandolers, sembla que la majoria dels pobres que havien emigrat per necessitat, per la desesperació de la misèria, cometien petits furtis. C. Lis-Hugo, *Pobresa y capitalismo...*, op. cit., pàg. 101.

²²⁸ Citada per J. Reglà, *Historia de la Edad Media...*, op. cit., pàg. 249.

²²⁹ Es distingeixen tres grans onades de pesta: la primera es va produir a l'inici de l'edat mitjana; la segona, es va desenvolupar des del segle XIV fins al XVII, i la darrera va començar el segle XVIII a l'Àsia central, però va arribar fins al Mediterrani oriental, amb un brot al final del segle XIX a Hong Kong.

²³⁰ S'identifiquen com a focus originaris els que provenen del nord i del centre d'Àsia: Sibèria, Mongòlia i Manxúria.

²³¹ José Maria López Piñero, *Breve historia de la medicina* (Madrid, Alianza Editorial, 2000), pàg. 21.

²³² C. Batlle, *L'expansió baixmedieval*, op. cit., pàg. 425 i seg.

moral (“gent de mal viure”), com les prostitutes.²³³ També inclou els pobres en aquest grup (la pobresa era un motiu bàsic de rebuig), tot i que la marginalitat es graduava en funció del tipus de pobre, com veurem més endavant.

En relació amb l’origen de la pobresa, es considera que es podia ser pobre per naixement o arribar-ho a ser per múltiples circumstàncies, que es poden agrupar en tres nivells de factors:²³⁴ a) els accidentals,²³⁵ entre els més importants hi ha les epidèmies (la pesta, el tifus, la grip o la verola), que foren no solament la conseqüència, sinó també la causa de la pobresa; en aquest grup també s’hi ha d’incloure les males collites, els accidents de treball, les inundacions, els incendis i les guerres; b) els cíclics, com la inflació, els preus i els salaris, la productivitat del treball, la pressió fiscal, la demanda i oferta de treball i productes, i c) els de tipus estructural d’aquesta societat.²³⁶ S’estima que en aquests anys la pobresa cíclica afectava entre el 20% i el 30% de la població urbana i la pobresa estructural entre un 5% i un 10%.²³⁷

Les classificacions sobre la pobresa i els pobres han estat múltiples i s’han efectuat des de diferents punts de vista i criteris. En la taula següent es pot veure una síntesi dels principals tipus de pobresa.

Taula 7

Principals tipus de pobresa

POBRESA	<ul style="list-style-type: none"> • Estructural: deguda a un impediment de la mateixa naturalesa: edat (nen petit o vell), discapacitat, etc. • Conjuntural: deguda a l’atur o al fet de tenir una feina que no permet subsistir. • Professional: preferir viure de la caritat que treballar.
----------------	---

²³³ Aquest grup (meretrius, captaires i proxenetes) es considera un dels introductors de la pesta, fins i tot es recomana que es prenguin mesures legals per evitar-ho: “También en el mundo del derecho Gianfrancesco Riva di San Nazaro (...), en su *De peste libri tres o Tractatus de peste o Tractatus iuridicus de peste*, obra estampada en Aviñón en 1522, recordaba la primera medida preventiva a adoptar ante la amenaza de una pestilencia (...) consistía en el aislamiento de los proxenetes, meretrices y mendigos (...) se consideraban introductores de la peste en las ciudades”. José Luis Beltrán, “Pobreza y enfermedad en los inicios de la Época Moderna”, *Debats*, núm. 60, 1977, pàg. 86.

²³⁴ Tomás A. Mantecón, “Los pobres y sus actitudes en la temprana Edad Moderna”, *Debats*, núm. 60, 1977, pàg. 94-95.

²³⁵ L’economia de les famílies de classe treballadora era escassa i molt fràgil, ja que podia fallir “por motivos tanto económicos como privados, que escapaban del control de la familia: una mala cosecha, el cese laboral, la cuarentena, la muerte, una prolongada enfermedad del cabeza de familia o el nacimiento de otro hijo”, S. Woolf, *Los pobres en la Europa...*, op. cit., pàg. 27.

²³⁶ Per exemple els costos de l’habitatge (“causa principal de la pobreza de los obreros urbanos, independientemente del país o de la época”) o el cost dels aliments (“en los siglos XVI i XVII debió suponer de un 60 a un 80 por 100 de los ingresos de una familia artesana”). *Ibidem*, pàg. 23 i 26.

²³⁷ Aquesta estimació es fa a partir dels casos de Toledo, Lió, Verona, Augsburg, Amsterdam i Norwich. T. Mantecón, “Los pobres y sus actitudes...”, op. cit., pàg. 100.

<p>POBRES URBANS I POBRES RURALS</p>	<p>Els pobres rurals podien disposar de moderades possessions de terres, tenir-les arrendades o bé tractar-se de camperols sense terra; tots ells depenien dels factors biogràfics i també dels climatològics. La seva greu situació de penúria va ser origen de greus convulsions socials per tot Europa.</p> <p>La pobresa va ser més urbana que rural, fins i tot perquè la ciutat atreia els pobres rurals.²³⁸ Els pobres urbans podien ser fins i tot treballadors o menestrals amb escassos ingressos.</p>	
<p>POBRES DIGNES I POBRES INDIGNES <i>(vers o fingits)</i></p>	<p>Aquesta classificació esdevindrà clau a partir del segle XIV, tot i que com hem vist la proposta era anterior. La divisió es feia segons que la persona fos víctima de les circumstàncies que la portaren a la situació o segons que fos responsable de la seva condició. Aquests conceptes es van anar perfilant i concretant, així com els criteris i les formes d'examen per acreditar-ho.</p>	<p>Segons testimonis del segle XVI, s'havien establert els subgrups següents:²³⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobres dignes: (a) pobres fràgils: nens orfes, cecs, tollits, malalts incurables i vells, i (b) pobres causals²⁴⁰: soldats mutilats, petits propietaris agrícoles o petits artesans empobrits i els malaltissos amb accessos de malalties greus. • Pobres indignes: (a) pobres voluntaris (incapaços de treballar i dependents de la caritat de forma continuada): vagabunds, desvagats, murrís, etc., i (b) pobres estructurals i conjunturals (treballadors que necessiten ajuda eventual).
<p>POBRES DE CRIST I POBRES VERGONYANTS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Els captaires o pobres de Crist captaven pels carrers amb un permís; a causa de la seva condició de pobresa hereditària vivien en indrets especials de la ciutat que els marginava. • El pobre vergonyant era una persona (noble, mercader o artesà) que la desgràcia amenaçava la seva capacitat per mantenir el seu estatus en una societat d'ordres i, per tant, es considerava mereixedora d'una discreta ajuda perquè no s'hagués avergonyir davant els seus iguals. Es mantenia en el seu domicili i la resta de ciutadans l'ajudava; per tant, la seva marginació era inferior a la d'altres grups de pobres. 	

Font: elaboració pròpia.

Les accions de la caritat cristiana foren les respostes que donava la societat per resoldre la pobresa crònica o temporal de la població. Fent una caricatura, podríem dir que davant la pobresa medieval la “resposta” va ser la caritat.²⁴¹ Tanmateix, aquest principi d'acció s'expressa, com veurem, a través de diferents institucions i, d'altra banda, existiren altres formes de solidaritat fomentades en l'ajuda mútua.

²³⁸ Ibídem, pàg. 100.

²³⁹ Ibídem, pàg. 93.

²⁴⁰ “Hay que precisar sobre algunos de los pobres causales que la enfermedad, como otros desajustes biológicos, era a veces considerada efecto de vida y costumbres desordenadas”, ibídem.

²⁴¹ “Si bien la caridad aparece en la actualidad como una forma residual de acción social, lo cierto es que durante la Edad Media, se constituyó como el principal medio de actuación ante las necesidades de las personas”, C. Alemán i M. García Serrano, *Fundamentos de bienestar...*, op. cit., pàg. 81.

Finalment, també s'ha de tenir en compte l'ambivalent funció que desenvoluparen les institucions de la caritat, ja que com subratlla Borrell: "Així, si el concepte cristià de la caritat serví per alleugerir les penalitats materials dels pobres, també serví per tapar les vertaderes causes de la pobresa. Si ser pobre o ric era un problema teològic i no social o econòmic, era de lògica que fos l'Església i no la societat civil qui s'encarregués de la caritat i de la pobresa: es considerava la caritat i la misèria patrimoni de l'Església i es rebutjava el concepte de justícia social que implicava un canvi profund en les estructures socioeconòmiques."²⁴²

1.2.3 Les propostes sobre les maneres d'afrontar la pobresa

En relació amb l'activitat caritativa medieval catalana, C. Batlle assenyala que un dels autors que millor reflectiren la forma i el seu contingut fou Ramon Llull (1232/1233-1315/1316) en el *Llibre d'Evast e Blanquerna*, on explica com el mateix dia del seu casament Evast i Aloma practicaren la caritat: "Serviren, aquell dia de ses bodes, als pobres de Jesucrist, i, en remembrança de la humilitat del nostre senyor Jesucrist llavaren les mans i els peus a tretze pobres, als quals les mans i els peus besaren, i los llurs cossos vestiren de noves vestidures". En un altre passatge explica la continuïtat d'aquestes accions: "E anaven per los hospitals, servint los malalts, i vesitaven los pobres vergonyants, als quals feien secretament almoïna, i los fadrinets xics orfenets posaven a alguns oficiis, per tal que, quan fossen grans, per pobre no fossen ocasionats a pecar (...)" L'esmentada autora considera que Llull en aquests passatges va mostrar una preocupació col·lectiva d'aquell temps, que a les ciutats catalanes fou exercida de forma important per la burgesia.

Tanmateix, el gironí²⁴³ Francesc Eiximenis (Girona, 1330²⁴⁴ - Perpinyà, 1409) fou un dels pioners destacats en el tractament de temes relacionats amb la pobresa, tot i que és més conegut com a filòsof social,²⁴⁵ teòleg²⁴⁶ i gran teòric de la ciència política;²⁴⁷ el seu paper en els afers de la pobresa és sovint oblidat en molts dels tractats de l'àmbit

²⁴² M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 68.

²⁴³ Tot i que "no tots els autors de què fa esment tenien clar que Eiximenis hagués estat fill de Girona (...) el mateix Eiximenis es va proclamar gironí a la introducció del Primer del Crestià (...)" David Guixeras, "Francesc Eiximenis: vida, obra i notícia d'un projecte", *Revista de Girona*, núm. 213, juliol-agost de 2002, pàg. 38-43.

²⁴⁴ Tampoc no és clara la data de naixement d'Eiximenis. Segons Guixeras "(...) es va ordenar sotsdiaca a Santa Maria del Mar el 22 de desembre de 1351(...) havia de tenir si més no vint-i-un anys per poder rebre el sotsdiaconat: va néixer, doncs, abans del 22 de desembre de 1330" (Ibidem, pàg. 40), però Albert Hauf en el pròleg de la versió de *Lo Crestià* calcula l'any de naixement entre el 1327 i el 1332. A. Hauf, "Presentació", dins F. Eiximenis, *Lo Crestià...*, 1983, op. cit., pàg. 6.

²⁴⁵ "Francesc Eiximenis, el filósofo social más eminente de Cataluña (1340-1409), fue, como Llull, monje de la Orden de Frailes Menores, y alcanzó altos cargos políticos y eclesiásticos en la corte de Benedicto XIII (...) ejemplo de teorizador del nuevo espíritu urbano y burgués (...) Eiximenis es la expresión de la fuerte burguesía catalana de Barcelona, o Valencia, que hicieron triunfar el civismo, la civilidad, y cuantas otras virtudes encuentran su raíz semántica o mental en la comunidad urbana, bajo el reino de Martín el Humano, y que son ya unos modos de entender el mundo plenamente renacentistas". Salvador Giner, *Historia del pensamiento social* (Barcelona, Ariel, 1975), pàg. 154.

²⁴⁶ J. Reglà, *Historia de la Edad Media...*, op. cit., pàg. 415.

²⁴⁷ "(...) uno de los mejores herederos de la idea de la ciudad-Estado, el franciscano Francesc Eiximenis (1340-1409) quien incluso renueva el ideal griego de la autarquía en su modelo de unidad *sibi sufficientis*. Eiximenis, que inicia la secularización de la teoría política, esboza también una idea general de *res pública* aplicable a ámbitos más amplios —las incipientes naciones". José M. Valverde, *Vida y muerte de las ideas. Pequeña historia del pensamiento occidental*, (Barcelona, Ariel, 1993), pàg. 94.

dels serveis socials.²⁴⁸ La lectura d'alguns passatges de l'obra d'Eiximenis ens mostra la necessitat d'estudiar a fons aquesta faceta del nostre filòsof.

És segurament un dels personatges més significatius d'aquest moment que tractem. Al bell mig de dues grans etapes històriques, la seva obra és considerada "una porta oberta de bat a bat a la mentalitat medieval"²⁴⁹ i que alhora mostra maneres d'entendre el món plenament renaixentistes.²⁵⁰ Una de les seves obres més considerables és *Lo crestià* (1381-1386), que per a alguns ve a ser com una vasta enciclopèdia cristiana en la qual "més que un pensament propi, es troba el ressò de la il·lustració contemporània".²⁵¹

Eiximenis havia visitat els grans centres intel·lectuals del seu temps.²⁵² De retorn, es va establir a Barcelona, on sembla que va desplegar el seu magisteri. El 1383 es va desplaçar a València i va presentar als jurats de la ciutat el *Regiment de la cosa pública*, una obra de quaranta capítols que instrueix sobre l'exercici del govern municipal.²⁵³ Va ser persona de confiança de la casa reial i del papa Benet XIII, el papa Luna, per encàrrec del qual va fer diverses gestions. Participà en el concili de Perpinyà de 1408 i va ser bisbe d'Elna.²⁵⁴ Va morir el 23 de gener de 1409 a Perpinyà i les seves despulles reposen al convent de Sant Francesc.

Tot i que en diverses obres va tractar de temes relacionats amb la pobresa i les formes d'afrontar-la, ens semblen especialment interessants el capítol CCCLXXVII, "Com los inútils deuen ésser gitats, e hi deuen ésser sostenguts los pobres mendicants qui són vers indigents", i el capítol CCCLXXVIII, "En lo qual llargament se tracta com cascú en la comunitat deu ésser ocupat, gran o poc, dret o contret, hom o fembra", de *Lo Crestià*,²⁵⁵ on es barregen i conjunyen les dues maneres d'afrontar aquestes qüestions, la medieval i la renaixentista. En la taula següent es reproduïxen aquests capítols agrupats temàticament.

²⁴⁸ C. Lis-Hugo no en fa esment en tractar aquest tema a *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 104-106. Un repàs dels tractats de serveis socials més utilitzats en l'àmbit espanyol ens mostra que tampoc no l'esmenta l'estudi, tan ampli en els apartats històrics, de J. M. Alonso i B. Gonzalo *La asistencia y los servicios sociales* (pàg. 26-47), ni tampoc C. Alemán i M. García Serrano a los *Fundamentos de Bienestar Social* o C. Alemán en l'estudi històric sobre els serveis socials a Espanya *El sistema publico de los Servicios Sociales*, segurament el més ampli dels estudis realitzats. L'únic cas que hi fa referència és el *Manual de Servicios Sociales*, de D. Casado i E. Guillén, que abans de tractar de Vives assenyala: "No obstante, se registran antecedentes en la propia Edad Media, como es el caso de Francesc Eiximenis, clérigo catalán del siglo XIV. En su obra sobre política general, incluye prescripciones relativas a la atención de los pobres, de signo renovador", pàg. 160.

²⁴⁹ D. Guixeras, "Francesc Eiximenis: vida, obra i notícia...", op. cit., pàg. 40.

²⁵⁰ "(...) son ya unos modos de entender el mundo plenamente renacentistas". S. Giner, *Historia del pensamiento social (...)*, op. cit., pàg. 155.

²⁵¹ F. Valls i F. Soldevila, *Història de Catalunya...*, op. cit., pàg. 224.

²⁵² Va estar "—mig estudiant, mig pelegrí— amb parada i fonda a nombroses capitals de l'erudició: Oxford, París, Tolosa de Llenguadoc, Colònia, Florència, Avinyó i Roma". D. Guixeras, "Francesc Eiximenis: vida, obra i notícia...", op. cit., pàg. 39.

²⁵³ A. Hauf, "Presentació...", op. cit., pàg. 9.

²⁵⁴ A. Hauf, en canvi, assenyala que Eiximenis "fou consagrat bisbe de Perpinyà, on morí poc després al 1409", *ibídem*, pàg. 11.

²⁵⁵ Havia començat a redactar *Lo Crestià* el 1382. Era un ambiciós projecte que inicialment estava integrat per tretze volums, en honor de Jesucrist i els dotze apòstols, tot i que només va poder escriure'n quatre.

Taula 8

Consideracions i propostes d'Eiximenis sobre la pobresa

<p>LA COMUNITAT: EXCLUSIÓ I AJUDA MÚTUA</p>	<p>“Lo primer sí és que negú no sia sofert en la comunitat que sia inútil, car així com lo membre inútil en lo cos és mort e nou als vius, així aital hom que no és bo a res, deu ésser agitat del cos civil de la comunitat així com a inútil, qui a res no és bo e menja, e, quant en si és, encareix per sa presència lo bé qui pertany a aquells qui són profitosos a la cosa pública. E diu aquí Avicena que així com tots los membres deuen al cos ajudar, així cascun hom de la comunitat deu ésser profitós a aquella per tal que la comunitat estiga pus ordenadament e pus segura, estant mills servida e per tots zelada.” (Cap. CCCLXXVII)</p>
<p>DISTINCIÓ DELS VERS POBRES DELS FINGITS I LA NECESSITAT D'IDENTIFICAR- LOS</p>	<p>“Si dius: —¿Què farem dels pobres contrets, e inútils e malalts tostemps?—, te dic que los pobres que són vers pobres deuen romandre aquí sens nenguna molèstia que no els deu ésser feta. (...) Nota aci, emperò, que los rectors de la comunitat deuen haver aci ull obert que no lleixen mendicar ne haver hom indigent sinó aquells de qui saben que són vers pobres de fet e han manifesta necessitat. E per tal, aitals mendicants deuen portar qualque senyal públic, així com segell de plom penjant al coll ab senyal de la comunitat, o qualque altre senyal en què sien coneguts. E açò dic per tal com algunes vegades hi ha alguns ribalts celerats, qui són sans e forts e no volen treballar; e fingen-se contrets e pobres, e ab nafres fetes e procurades ab diverses herbes e medecines, e donen a entendre que no poden treballar e enganen així les gents; e per aquesta via tolen e sostraen les almoines a aquells que de fet són pobres (...) Cal ha-n'hi qui, sots aquesta espècie de mendicar, furten e són grans lladres e fan molt de mal.” (Cap. CCCLXXVII)</p>
<p>EL POBRES COM A GRÀCIA DE DÉU I SALVACIÓ DELS RICS</p>	<p>“E açò per tal com per Déus són lleixats e posats en cascuna comunitat per tal que los rics e aquells qui han a dar hagen lloc de fer almoines e de rembre llurs pecats. (...) Per raó d'açò lo Salvador consella als rics hòmens, Lucae, capitulo XVI: «Fet-vos amics dels pobres en aquesta vida, donat-los les vostres riqueses, per tal que us procuren que quan siats morts, siats rebuts en lo regne de Deu vos servesca». (...) E Daniel dix-li: “Rei, reem tots tos pecats ab almoines.” (...) E per tal deïa l'abat Isac que quan l'hom ha feta almoina, que es deu agenollar e dir així a Déu: «Oh senyor, moltes gràcies te faç que m'has dat lloc e ocasió de salvar la mia ànima» (...) Vet quant bé te fa nostre Senyor Déu posant los pobres en la comunitat. (...) Posa encara nostre Senyor Déu los pobres en la comunitat per tal que aquells qui els veen facen gràcies a Ell e que el glorifiquen, que els ha guardats de fretura e d'aquella misèria. Les gents, encara que veen les misèries dels pobres, saben mills guanyar e conservar ço del llur e exercitar-se de servir la comunitat en llurs oficis per tal que no vinguen a aquella misèria.” (Capítol CCCLXXVII)</p>
<p>CONTRA L'OCIOSITAT</p>	<p>“Per raó d'açò nos ensenyaren los antics que en nenguna comunitat negú no fos ociós. (...) cavallers, (...) hòmens rics, (...) dones (...) deuen ésser ocupades en obrar de seda, o en filar, o en qualque bon exercici, per lo qual ajuden a la comunitat e a llurs cases e es guarden d'ociositat; car l'ociositat es mare de tot pecat (...) L'estament clerical (...) Nota aci que negú de la comunitat no deu ésser permès estar ociós per res, car l'ociositat fa l'hom inútil, e no solament inútil ans encara lo fa damnós a la cosa pública (...).</p>

	<p>(...) Hom ociós tostemps pensa mal, tostemps diu mal, tostemps fa mal, e provoca los altres a mal. E per tal, los bons regidors de la cosa pública deuen fort rependre e punir aquest vici, si volen que la cosa pública dure molt e estiga en pau; (...).</p> <p>E generalment hages que hom ociós en lo món no deu ésser sostengut, ne en regne, ne en ciutat, ne en vila, en en casa, car pertot met foc; per les quals coses deu ésser esquivat així com aquell qui és gran enemic de la cosa pública.” (Cap. CCCLXXVIII)</p>
<p>A FAVOR DEL TREBALL DE TOTHOM</p>	<p>“Encara deuen informar la persona malalta de pregar Déu, en son llit, que li don paciència e fortaleza, e que dins en son llit pens en sos pecats e deman a Déu misericòrdia e salvació, e pense a qui és obligada per tal que ho satisfaga, e Déu l’oja abans de sos precis e de sos justs desigs. Los altres, si es vol sien orbes, e sens punys, o sens peus, o llebrosos, o en quina que manera sien afollats, tots deuen entendre en qualque ocupació. Car los cecs poden entendre a obres de mans, així com a tocar campanes o a menar manxes als ferrers o en qualque altre exercici honest; los espunyats poden servir d’anar, e poden ésser correus e portar càrrec al coll, o calcigar cuiram, o semblants coses. Aquells qui són sense peus poden ensenyar a infants, o a escriure, o a revendre a la plaça per les revenedores. Los llebrosos poden fer ço que los altres fan lla on estan, jatsia que no degen molt participar ab nengú, car llur malaltia és contagiosa e pren-se d’un en altre. E generalment hages que hom ociós en lo món no deu ésser sostengut, ne en regne, ne en ciutat, ne en vila, ne en casa, car pertot met foc; per les quals coses deu ésser esquivat així com aquell qui és gran enemic de la cosa pública.” (Cap. CCCLXXVIII)</p>

Font: elaboració pròpia.

Amb la lectura dels capítols transcrits s’observa com aborda els temes puntals del seu temps i, en aquest sentit, en alguns aspectes és un precursor dels grans debats renaixentistes. Utilitza l’analogia entre el funcionament de la societat (cos civil) i el dels éssers vius (cos), és a dir, emprà un plantejament organicista per justificar la necessitat d’excloure els inútils (“hom que no és bo a res”) i fer una crida a l’ajuda mútua (“tots los membres deuen al cos ajudar”) com a elements bàsics per aconseguir seguretat, organització i eficiència. Propugna la distinció entre els “vers pobres”, que han de romandre a la ciutat sense cap molèstia i que poden mendicar amb la identificació pública corresponent (“senyal públic”, “amb senyal de la comunitat”), i els “fingits”, que malgrat ser sans i forts utilitzen argücies per enganyar, i en descriu algunes de les més freqüents. Alerta contra aquests darrers, ja que sostrauen les almoines als autèntics pobres, però a més considera que alguns dels fingits són lladres i fan mal. D’altra banda, cal fer notar que esmenta la responsabilitat pública (“los bons regidors de la cosa pública deuen (...)”).

Així mateix, segueix encara la tradició medieval dels pobres com a gràcia de Déu, tot i que ja no assenyala la pobresa com a virtut; aquest canvi és important venint d’un frare d’un orde mendicant. En canvi, persisteix la consideració que una forma que tenen els rics de redimir els seus pecats és mitjançant les almoines; exhorta, així, a la caritat i per això considera els pobres com una benedicció de Déu. Un altre efecte positiu que atribueix als pobres és el que poden exercir sobre les altres persones, especialment aquelles persones amb situació precària i amb risc d’esdevenir pobres (pauperitzables), perquè puguin apreciar la seva situació com a positiva i encoratjar-los a esforçar-se per evitar caure en la pobresa.

En la seva obra *Regiment de la cosa pública* Eiximenis també critica la vagància (“la ociositat fa l’hom inútil e no solament inútil, ans encara lo fa damnós a la cosa pública”) i proposa que tothom estigui obligat a treballar. Aquí, la condemna a l’ociositat és total i s’adreça a tothom, no només als pobres. Identifica l’oci com a vici germen de tots els mals i perill per a la cosa pública; per això proposa l’expulsió i altres mesures repressives i punitives. Considera l’oci com el mal de tot, per això cal que tothom treballi. En aquest passatge es refereix a casos de persones amb malalties i discapacitats greus (cecs, mancs, leprosos, bojos) i a l’obligació de treballar, i assenyala algunes de les feines que podrien fer a partir de les seves capacitats residuals. És un cas interessant i precoç a favor de la integració laboral.

1.2.4 Els remeis

A continuació revisarem les respostes en què es concretaven les accions caritatives, servint-nos com a guia de les pautes establertes per D. Casado i E. Guillén.²⁵⁶

a) L’ajuda informal

La majoria d’autors²⁵⁷ consideren que la família va ser la principal provisor d’ajudes elementals en casos peremptoris, ja que és evident que fins al final del segle XIX “es inapropiado pensar en términos de individuos que reciben un salario, pues la subsistencia dependía de la estructura familiar, incluso en el caso de artesanos especializados. La contribución de cada miembro de la familia o de la unidad familiar variaba según la edad y el sexo y según los modos de organizar la producción”.²⁵⁸ També sembla que foren considerables les ajudes de caràcter amistós i veïnals, encara que falta explorar “los mecanismos informales de autodefensa (de vecindad, parentesco y otros...) que sin duda existieron en el campo, pero que han dejado escasa huella de documentación”.²⁵⁹ Un aspecte important és que sembla que el motiu d’aquestes ajudes cal cercar-lo més en la “solidaridad primaria de ayuda recíproca estimulada por la necesidad”²⁶⁰ que no pas en la caritat. Així mateix, s’ha d’advertir que aquestes ajudes elementals no es consideren pròpiament com a integrants dels serveis socials, tot i que cal referir-s’hi per la forta incidència que tenen en aquests serveis.

Una altra forma que revestien aquestes ajudes eren les donacions individualitzades a estranys de manera indiscriminada, és a dir, les almoines i els dons que es donaven als pobres al carrer o a l’entrada de les esglésies per complir amb el deure de la caritat cristiana.²⁶¹ Així mateix, foren molt freqüents les deixes testamentàries per a causes pietoses, que si bé moltes eren donacions individuals organitzades, de les quals parlarem després, també n’hi hagueren d’individuals no organitzades, “per ajudar en totes aquestes necessitats esmentades, començant pels pobres de la pròpia família”.²⁶² Les deixes fetes directament als pobres es feien per desconfiança en els administradors

²⁵⁶ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 156 i seg.

²⁵⁷ “No parece arriesgado decir que las sociedades medievales cargaron el principal peso de las funciones sociales sobre la familia”, ibídem, pàg. 156.

²⁵⁸ S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna...*, op. cit., pàg. 24.

²⁵⁹ Ibídem, pàg. 35.

²⁶⁰ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 156.

²⁶¹ “Los intentos oficiales de imponer una política hostil y agresiva hacia los mendicantes fueron saboteados con frecuencia por la solidaridad popular con los mendigos”, S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna...*, op. cit., pàg. 34.

²⁶² C. Batlle, *L’expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 427.

dels hospitals i en aquests casos els més beneficiats foren els pobres vergonyants i els captius. Altres llegats eren condicionats específicament per comprar roba, amb la condició que aquests pobres portessin el difunt fins a la sepultura, per pagar la donació de menjar el dia del seu enterrament o per repartir els diners a la porta de casa seva o pa sobre la mateixa tomba.²⁶³

b) La intervenció amb afany de lucre

El mercat, com a fórmula de satisfer les necessitats humanes, va ser dèbil i quasi inexistent pel que fa a la cobertura de les mancances, atesa la pobresa generalitzada que no permetia als demandants afrontar les contraprestacions. S'esmenten com a exemples les dides privades d'infants reals o nobles o fins i tot d'altres col·lectius: "D'antuvi, l'existència de les dides està relacionada amb el costum de les classes aristocràtiques de no alletar els fills. Per imitació, les classes benestants primer, i els menestrals més tard, molt sovint per necessitats econòmiques, seguiren aquest exemple. S'originà, així, un ampli mercat (...)".²⁶⁴ Encara s'hi pot afegir una altra modalitat, la compra d'esclaves per fer aquesta funció i tenir cura dels nens: "Una de les tasques més importants que tenien o podien tenir les esclaves domèstiques era la de fer de dida. No és estrany, doncs, que moltes esclaves fossin comprades amb els fills, però es veiessin obligades a alimentar amb prioritat el fill de l'amo. Sovint també cuidaven els nens de la família."²⁶⁵

c) L'actuació voluntària i benèvola

Entre els diferents tipus d'actuacions possibles de les entitats d'iniciativa social, s'ha d'esmentar en primer lloc les d'autoajuda, que foren molt diverses, des de les de base territorial (barri, poble o ciutat) fins a les que tenien una base professional, com les confraries i els gremis. Aquestes germanats o *confraries* voluntàries tenien funcions d'ajuda social mutualista o altruista: "La ayuda mutua como forma de solidaridad social trató de suplir la carencia de otros mecanismos de ayuda o protección social en la Edad Media y en el plano vecinal fue dando lugar a hermandades y cofradías que generalmente tenían su base en las parroquias, alcanzando un gran desarrollo a fines del medioevo."²⁶⁶ Les confraries d'oficis i els gremis també desenvolupaven, a part de les seves activitats principals, altres activitats de socors mutus i caritatius, com assenyalen els investigadors ("las redes institucionales como los gremios o las hermandades ofrecieron alternativas al trabajo a la esposa, viuda e hijos de un asalariado").²⁶⁷

Així doncs, entre els objectius de la seva obra assistencial hi havia l'ajut als confreres i les seves famílies en moments difícils (així, per exemple, ajudaven vídues, constituïen dots per casar les noies joves, per alimentar els fills, per redimir els captius, etc.), que es basava en les sumes recollides gràcies a les cotitzacions de tots. És evident que, tot i que es presentaven molt barrejades, hi ha formes d'ajuda personal molt properes als serveis socials. Sembla que inicialment, al segle XIII, en algunes ciutats catalanes les confraries tenien un caràcter eminentment pietós. Després, malgrat el lligam professional, va

²⁶³ Ibídem, pàg. 429.

²⁶⁴ M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 257.

²⁶⁵ C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 442 i 444.

²⁶⁶ J. Palacios, *Menores marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social* (Madrid, Editorial CCS, 1997), pàg. 49.

²⁶⁷ S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna...*, op. cit., pàg. 25.

continuar el caire religiós, ja que normalment fundaven una capella a la catedral per honrar el seu patró.

Es van constituir també confraries de captaires disminuïts que controlaven la recaptació de l'almoïna a través de deixes testamentàries, l'obtinguda al carrer o a les portes de les esglésies —llocs controlats per la confraria—, com ho mostra el fet que a Barcelona l'actual Portal de l'Àngel fos anomenat el Portal dels Orbs, o la denominació de *carrer dels Cecs* de la Boqueria.²⁶⁸ Així, l'organització dels cecs és ben antiga, ja en el segle XIV es troben confraries de cecs captaires, com la vinculada a la parròquia de Santa Maria de Barcelona, que preveia que en cas de malaltia el company més proper tenia l'obligació d'ajudar-lo mitjançant un préstec o amb una part de la recaptació, a més de visitar-lo i enterrar-lo en cas de mort.²⁶⁹ El 1324 a València també hi havia constituïda la confraria de cecs amb casa pròpia i amb fons per ajudar els socis. Pel que fa als nens, es disposava que fossin instruïts per un mestre que havia d'ensenyar-los “cincuenta oraciones y a tocar el violín, la guitarra y a cantar, para con ello poder ganarse la vida”.²⁷⁰

Entre les activitats d'heteroajuda es poden esmentar les de l'estament nobiliari, desenvolupades pels ordes militars medievals, que com a institucions religiosomilitars desenvoluparen també obres assistencials, o altres casos particulars, com el del noble Ramon de Palau-Sator, que disposà en testament que s'erigís un hospital al lloc on disposessin els marmessors.

Des del segle XIII la burgesia catalana pren consciència de la situació de pobresa i assumeix l'obligació d'ajudar els desvalguts. És significatiu el reflex d'aquesta manera de pensar en la literatura medieval, com en l'esmentada obra de Ramon Llull, o casos en la vida real, com el del burgès barceloní Bernat Marcús, que va fundar l'hospital del seu nom a mitjan segle XII. Per fer obres de caritat individual organitzada o dotacions institucionalitzades es disposava de diferents canals, com els llegats²⁷¹ i almoïnes als hospitals i les cases de malalts o leprosos (que sembla que foren els que aconseguiren el nombre més elevats de deixes) o a les parròquies, per l'esmentat bací dels pobres vergonyants, a les catedrals per les “almoïnes” dedicades a socórrer els pobres o donar menjar als monestirs i convents per mantenir les seves obres a favor dels necessitats.

d) La intervenció pública

Cal anar amb molt de compte a l'hora de tractar de la intervenció pública en aquesta època, perquè ja s'ha comentat el fraccionament de l'autoritat pública i el seu traspàs a la propietat privada dels senyors feudals, així com la doble actuació de les autoritats de l'Església, uns cops en el vessant eclesiàstic i uns altres com a senyors feudals. Es considera que a mitjan segle XIII a Europa hi havia un cert equilibri institucional entre els quatre poders principals: la noblesa, les institucions municipals, l'Església i el rei.²⁷²

²⁶⁸ C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 426.

²⁶⁹ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 157.

²⁷⁰ J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 29.

²⁷¹ Empraren la forma de llegats testamentaris totes les condicions socials (rei, nobles, cavallers, burgesos o menestrals) i eclesiàstiques (bisbes, canonges, beneficiaris, rectors de parròquia o preveres).

²⁷² “El señorío se encuentra en decadencia, pero la nobleza tiene todavía un poder considerable. La ciudad ha adquirido toda su importancia y ha rematado todo el proceso de sus instituciones en el régimen municipal. La vida económica equilibra el poder militar de los señores. La Iglesia, con su apogeo en el arte, la cultura y la organización interna, es equilibrada desde los puntos de vista jurídico y político por el

Totes aquestes instàncies incidien, d'una manera o una altra, en la cobertura de les necessitats socials. S'ha comentat el sistema feudal i la societat estamental que estableix i les relacions de vassallatge i servitud que creen uns lligams complexos i desiguals, però entre els quals sembla que cal incloure una certa obligació de protecció i defensa als vassalls, "incluyendo la atención de sus necesidades sociales en casos graves";²⁷³ que pel lloc que ocupava el subjecte responsable es podria considerar com una acció pública, encara que no sense dificultats, ja que no es tractava d'una acció exigible.

Una altra forma d'intervenció pública és la que es refereix a la regulació del comportament privat, i en els documents jurídics s'observa un incipient grup de normes que caldria estudiar amb més deteniment però que regulen situacions de protecció social i altres elements relacionats amb l'atenció social. Cal recordar que les relacions jurídiques establertes durant l'època feudal sovint es van anar regulant mitjançant la jurisprudència i, per aquesta via, es van crear una sèrie d'usos i normes consuetudinàries, la majoria d'origen local, tot i que va anar creixent un procés d'unificació del dret, exigint per l'increment de les relacions entre les societats i l'augment del tràfec comercial, com els *Usatges*²⁷⁴ de Barcelona (des del segle XII), que fou el primer codi feudal escrit que apareix a Europa²⁷⁵ i comprèn disposicions de dret públic i de dret privat; així per exemple, entre aquestes darreres es regulen alguns aspectes relacionats amb els drets i deures dels menors i la tutela, com es desprèn d'aquest fragment: "Qüestions derivades del caràcter feudal de certes relacions patrimonials, i institucions ja purament civils, com les donacions en vida, les millores dels hereus, la successió intestada, els drets successoris de la vídua, la responsabilitat judicial del tutor pel pupil i les obligacions que té envers aquells (...)".²⁷⁶

També es van compilar altres costums feudals, entre els quals destaca la complicació de dret mercantil marítim coneguda amb el nom de *Llibre del Consolat de Mar*²⁷⁷ (segle XIV), que tot i ser de caràcter privat va tenir gran difusió per tot el Mediterrani. En la regulació detallada dels drets i deures del senyor amb els mariners s'observen algunes normes que ara en diríem de protecció social per atendre els casos de malaltia o de defunció del mariner: "Encara és tengut lo senyor de la nau (al mariner) que si de tres jorns fins d'aytant com haurà laborat hi pren malaltia, que li deu pagar la meytat del loguer (...). Encara és tengut lo senyor de la nau al mariner, que si malalt és lo mariner e mort en la nau, que deu ésser pagat de tot son loguer. E si hi ha null parent seu, sien dades les coses a aquell. E si aquell qui mort serà ho ha dit o no dit, als infants e a la muller sia dat lo loguer e l'als, si ab ell staba ella com lo marit era viu" (*Costums de la mar*, II, 19 i 20).²⁷⁸

Un altre grup de mesures legals adoptades en el segle XIII que es poden qualificar com a precedents d'accions relacionades amb els serveis socials són les que concerneixen la

rey. El monarca, con su poder rápidamente incrementado, ha logrado que su autoridad y soberanía sea reconocida por todos", J. Reglà, *Historia de la Edad Media...*, op. cit., pàg. 157.

²⁷³ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., p 159.

²⁷⁴ Foren promulgats per Ramon Berenguer I. Per ampliar aquesta qüestió vegeu la presentació de Josep Rovira i Ermengol de la publicació *Els Usatges de Barcelona* (Barcelona, Editorial Barcino, 1933), pàg. 19.

²⁷⁵ *Ibidem*, pàg. 15.

²⁷⁶ *Ibidem*, pàg. 27-28.

²⁷⁷ Ferran Valls i Taverner: introducció de la publicació *Consolat de Mar* (Barcelona, Barcino, 1930), pàg. 7.

²⁷⁸ *Consolat de Mar...*, op. cit., vol I, pàg. 98-99.

defensa de la infància, en les quals també es regula el dret patern d'educació. Aquestes primeres mesures en aquest àmbit es troben en normes territorials o locals. És interessant destacar, per exemple, que a Catalunya, al final de l'esmentat segle, força ordenances municipals consideraven l'obligació dels edils de mantenir les escoles. Entre aquest tipus d'ordenances cal esmentar per la seva incidència el *Llibre de les costums de Tortosa*, aprovat cap al 1279,²⁷⁹ que tracta dels menors i de la seva responsabilitat, excloent els que tenen menys de deu anys i mig i establint la responsabilitat atenuada per als menors de catorze. Més tard, són interessants els bans de l'Ajuntament de Barcelona de 1395 i 1405 que establien la pena de presó per als nens, però prohibien el turment per als menors de 14 anys.²⁸⁰

Tanmateix, la institució més singular d'aquesta època referida a la infància marginada fou la de Pare d'Òrfens, que fou una resposta assistencial i de control que es va establir per afrontar els problemes urbans de pobresa i vagabunds en relació amb la infància. No hi ha acord sobre l'origen d'aquesta institució, però sembla que l'opinió majoritària assenyala que va ser Pere IV el Cerimoniós el que la va crear, mitjançant la disposició de 6 de març de 1337, tot i que altres autors consideren que, malgrat la inqüestionabilitat de la norma reial, es tracta d'una institució municipalista, com una de les maneres “con las que reaccionaron los consejos ciudadanos ante la gran cantidad de mendigos y gentes desocupadas y vagabundas, especialmente jóvenes, que desde las primeras décadas del siglo XIV comienzan a invadir algunas ciudades”,²⁸¹ i fins i tot alguns situen el seu naixement un segle abans.²⁸² Tampoc no hi ha consens sobre el lloc on es va crear primer. Aquí també la majoria d'autors consideren pionera la ciutat de València, però hi ha algun medievalista que considera que ja existia a l'Aragó al final del segle XII.²⁸³ És interessant l'opinió del professor Santolaria sobre la gènesi d'aquesta institució i el paper de les ciutats en el camp social: “En realidad, la provisión real era la respuesta a una petición del propio consejo de la ciudad de Valencia, como se desprende de la documentación municipal sobre la cuestión (...), lo que sería totalmente coherente con los usos de gobierno de las ciudades y villas de la época foral (...). El rey se limitaría a legitimar y respaldar la iniciativa del consejo (...). No deja de ser importante esta consideración, ya que es una muestra más de la vinculación del cargo a las preocupaciones e intereses de las corporaciones urbanas, que van a ir tomando un papel cada vez más activo en las funciones de asistencia social, generando el comienzo de una secularización progresiva del campo de la beneficencia y de la caridad hacia los pobres (...)”

El Pare d'Òrfens és considerat com el primer tribunal tutelar que ha existit²⁸⁴ i operava a partir de la recollida que feia l'encarregat de cercar els orfes d'ambdós sexes per internar-los sota la seva protecció. En cas que tinguessin pares es retornaven als pares i

²⁷⁹ Aquest llibre de costums, que va ser aprovat per acord dels senyors de la ciutat i els síndics del municipi, és el codi més extens i més perfecte entre els conjunts o col·leccions de dret local a Catalunya. J.M. Font Rius, *Apuntes de historia del derecho español* (Barcelona, Romagraf, 1969), pàg. 241.

²⁸⁰ “...según se indica en la Decisión 14, núm. 34, de Sacri Regli Criminalis Concilii Cathaloniae decisionum de Calderó”. Citat per J. Palacios a *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 24.

²⁸¹ Félix Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 29.

²⁸² T. Roca Chust, *Historia de la obra de los Tribunales de Menores en España* (Madrid, Domenech, 1968), pàg. 17.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ “...el primer Tribunal Tutelar establecido en nuestro país, y quizá en el mundo occidental; con potestad no solo punitiva y jurídica sino también educativa y protectora”, J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 25.

se'ls cominava que complissin els seus deures, amb l'advertiment de retirar-los la pàtria potestat. En cas de no poder retornar amb la família, es quedaven a l'establiment, on se'ls educava; si eren petits se'ls ensenyava la doctrina cristiana i a llegir i escriure, i després se'ls capacitava en un ofici, sota la tutela d'un mestre de taller que responia de les faltes que poguessin cometre. Aquesta institució comptava amb un tribunal especial amb competències de vigilància, fins i tot sobre els patrons dels orfes, i en matèria criminal si els menors delinuien. Aquesta institució es va anar estenent i va funcionar, amb modificacions i transformacions, quasi cinc segles, fins que es va extingir per Reial ordre de Carles IV l'11 de setembre de 1793.

En relació amb les accions caritatives del rei es detecten diverses formes d'actuació. En unes sembla que hi predomina el caràcter privat, com, per exemple, quan fan llegats testamentaris amb els seus cabals, i en altres hi predomina la naturalesa pública de l'acció, com es pot deduir de la seva regulació mitjançant normes generals i de la procedència dels recursos. L'anàlisi de les obligacions de les actuacions reials és complex. En el cas de Castella, Alemán considera que la *Novísima recopilación* o les *Partidas* “establecen que los reyes, clero y prelados, tienen la obligación de atender a los pobres que acudan a ellos”.²⁸⁵ El que és cert és la normativització i organització de la institució de l'almoïna reial, com es dedueix de l'*Estudi i edició dels manuscrits de l'almoïner Fra Guillem Deudé, monjo de Poblet* (1378) realitzat per Agustí Altisent.²⁸⁶ En aquest treball s'analitza l'organització de l'almoïna segons les *Ordinacions*²⁸⁷ del rei Pere el Cerimoniós de 1344 i l'addicional de 1370, que regulen amb minuciositat el paper de l'almoïna, els almoïners, la distribució dels donatius i la rendició de comptes, el personal (almoïner, escolans, ajudants), la burocràcia reial i la paperassa, el llibre del pa i la ració diària dels pobres i els beneficiaris. En el quadre següent presentem de manera esquemàtica alguns d'aquests aspectes més remarcables sobre l'organització, els subjectes, els controls i els beneficiaris que poden ajudar a comprendre l'almoïna reial a Catalunya al final de l'edat mitjana.

Taula 9

L'almoïna del rei Pere el Cerimoniós.

L'ALMOÏNER	Els almoïners, “ <i>dos bons e prous cappellans</i> ”, a més de les funcions de fer recollir les sobralles de la taula reial i fer-les distribuir, havien d'administrar els diners destinats pel rei a socórrer els necessitats. Per auxiliar els almoïners en les seves tasques, es preveu incloure a la plantilla un escolà que havia de ser “un clergue convenientment jove, leuger e apert de vida, e de bones costums ornat” que assistiria els capellans almoïners i els obeïria.
-------------------	---

²⁸⁵ C. Alemán, *El sistema público de servicios sociales en España* (Granada, Impredisur), pàg. 48.

²⁸⁶ Agustí Altisent, *L'almoïna reial a la Cort de Pere el Cerimoniós* (Poblet, Abadia de Poblet, 1969).

²⁸⁷ “...el término *ordenamiento* tampoco es unívoco pues en el siglo XIII se aplica a amplias regulaciones pertenecientes al Derecho del rey, (...) a corporaciones (...). En la Corona de Aragón es término similar del de *ordenación (ordinament, ordinació)*”, J. Lalinde, *Derecho histórico español...*, op. cit., pàg. 99. A Catalunya era una “norma de bon govern, constituïda per diversos capítols articulats, que afectaven al bon estament d'una localitat, comunitat, corporació, cos o activitat, disposada per una autoritat superior o bé per la mateixa corporació que havia d'aplicar-la”, *Gran Enciclopèdia Catalana*, 1977, v. 10, pàg. 790.

ASSIGNACIONS I RENDICIÓ DE COMPTES	Les assignacions provenen de diferents fonts: una quantitat sobre els drets dels segells reials, d'una quantitat determinada de pa que el flequer ha de donar a l'almoier, del producte de la venda de les sobralles de la taula reial i vestits per als pobres en determinades ocasions. Estableix l'obligació als almoiers de retre comptes anualment de la seva administració i de justificar la distribució de les almoines.
LLIBRES DE COMPTES	Els escrivans tenien la feina d'escriure tot el que trobaven consignat en el paperam produït per les operacions efectuades pels almoiers. Per dur la comptabilitat de l'almoia compraven dos o tres llibres de paper, per anotar-hi el moviment de diner, la distribució dels vestits als pobres, el pa rebut cada dia del flequer.
BENEFICIARIS DE LES ALMOINES	Els clients habituals de l'almoia referenciats per l'almoier fra Guillem Deudé són molt diversos i denoten una concepció molt àmplia. Els principals són els beneficiaris d'un violari, que eren els que s'atorgaven a persones importants, probablement caigudes en la misèria, com per exemple vídues de nobles servidors o amics del rei. Altres beneficiaris eren els pelegrins que anaven a Compostel·la o altres llocs (Santa Úrsula de Colònia, Sant Antoni de Viennois, Montserrat, Avinyó, Jerusalem, Roma); així mateix, rebien almoia les obres de monestirs, convents i esglésies, els religiosos, terciaris i clergues, els ermitans, els beguins, els estudiants, la cultura i els llibres, els joglars, els albardans, músics i ministrers, refugiats d'Armènia, algun jueu, els conversos, els espunyats, etc.

Font: elaboració pròpia.

Entre les actuacions del sector públic, s'ha de remarcar el paper desenvolupat per les autoritats municipals. El moment àlgid de la ciutat medieval va ser els segles XII i XIII. A Catalunya es produeix una creixent participació dels laics en les accions caritatives i de la intervenció de les autoritats municipals, que cap a la fi del segle XIII arribaren a controlar una part de l'assistència, al costat dels eclesiàstics.²⁸⁸

El paper dels governs locals en l'atenció a la pobresa esdevé, al final de l'edat mitjana i sobretot, com veurem, al començament de la moderna, una peça important en la conformació i organització de les ajudes a les persones necessitades. Tanmateix, l'emergència dels nous estats nacionals absoluts i centralistes anirà concentrant de manera decidida algunes de les qüestions relacionades amb l'atenció als pobres, i assumiran les funcions de control, assistència o repressió.²⁸⁹

e) L'acció de l'Església

L'Església fou la principal promotora de l'obra assistencial medieval, mitjançant la creació d'institucions a les catedrals, als monestirs i també a les parròquies per atendre els necessitats. Tanmateix, la naturalesa de les seves actuacions no és gens clara, ja que són molt complexes i els criteris actuals no són vàlids per analitzar-les. Les accions

²⁸⁸ C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 434.

²⁸⁹ Més tard, la legislació revolucionària continental, i encara més la napoleònica, va reforçar aquestes funcions, especialment les repressives (per exemple *dépôts de mendicité*), així com les de control (aspectes relacionats amb l'assistència a domicili).

eclesiàstiques s'han d'estudiar almenys des de dos plans, com a activitats voluntàries i benèvoles i com a activitats parapúbliques, és a dir, assimilables a les actuacions que avui considerariem com a públiques.

Entre les activitats de l'Església s'hi poden incloure les que realitzaven els monestirs i especialment les dels ordes mendicants, que havien començat a fundar convents a les ciutats a partir del segle XIII; primer arribaren els dominics i després els franciscans i les clarisses, a més dels frares de la Mercè, un orde fundat per Pere Nolasc que es dedicava a redimir els captius. Aquests ordes tingueren un bon arrelament urbà i una gran acceptació entre els ciutadans i això els permeté captar importants fons,²⁹⁰ però, a poc a poc, les quantitats rebudes es dedicaren a les necessitats alimentàries dels convents i als vestits dels frares, més que no pas als pobres.

Les autoritats eclesiàstiques exerciren sovint com a senyors feudals i això dificulta la delimitació i l'aclariment dels seus poders i actuacions, de naturalesa tan diversa. A Catalunya “la feudalització de l'Església catalana fou un fet irreversible (...). Així el clericat no es diferencia de l'estament senyorial ja que els uns i els altres són propietaris de terres i pagesos”.²⁹¹ Les jerarquies eclesiàstiques també s'imbuïren del seu temps: “Demés, tenint els bisbes ensems el caràcter de grans propietaris feudals, bastants d'ells, imbuïts de l'esperit del nou règim, actuaven com els senyors laics.”²⁹² Aquest fet, d'una banda, xoca amb la situació de pobresa generalitzada, i de l'altra, dificulta l'anàlisi de les actuacions de l'Església per intentar treure l'entrellat sobre quins estatuts i prerrogatives actuen en cada moment: quan ajudava voluntàriament, quan ho feia com a auxili del senyor feudal al vassall o quan era amb una funció quasi pública.

En operacions d'aquesta mena pot ser útil recórrer a l'anàlisi del finançament de les actuacions, és a dir, esbrinar d'on provenen els ingressos i quines obligacions li comporten. En concret, un dels ingressos importants de l'Església era el delme, que es podria definir de manera general com la dècima part dels fruits, rendes o beneficis que es pagaven per mantenir el clero, per a l'ús religiós o per a la caritat.²⁹³ Es tracta d'una pràctica molt antiga, esmentada a l'Antic²⁹⁴ i al Nou Testament.²⁹⁵ Aquestes bases serviren per justificar l'obligació d'ajudar l'Església, que l'establien formalment a la carta dels bisbes reunits a Tours (567) i als cànons del Concili de Macon (585).

En el transcurs dels temps el delme va experimentar transformacions i sembla que també força abusos; tot i així, a Espanya va arribar fins a la primera part del segle XIX.²⁹⁶ En els debats sobre la reforma eclesiàstica del Trienni Liberal una de les

²⁹⁰ Aquesta simpatia ciutadana i la influència de les prèdiques possibilitaren la captació de fons procedents de deixes per al bé de l'ànima i la fundació de capelles i capellanies a les seves esglésies, que els burgesos feien per al perdó dels pecats i la salvació eterna.

²⁹¹ J. Vicens Vives, *Notícia de Catalunya...*, op. cit., pàg. 80.

²⁹² F. Valls i F. Soldevila, *Història de Catalunya...*, op. cit., pàg. 117.

²⁹³ És interessant observar com des de l'Antic Testament se li va donar una orientació d'ajuda als necessitats; així, per exemple, el Deuteronomi estableix: “Quan hagis acabat de distribuir el delme de la teva collita, l'any tercer, l'any del delme, i l'hagis donat als levites, als forasters, als orfes i a les vídues perquè puguin menjar fins a saciar-se a la teva ciutat” (Dt 26,12), o més directament “Mai no en mancaran, de pobres, en el país; per això et dono aquest manament: obre les mans al teu germà, als pobres que hi hagi al teu país” (Dt 15,11).

²⁹⁴ S'esmenta ja en el Gènesi (14 i 28).

²⁹⁵ Mt 23,23; Lc 11,42; 18,12; Hb 7,2-9.

²⁹⁶ Com es desprèn dels debats amb motiu de la reforma del delme durant la reforma eclesiàstica del Trienni Liberal (1820-1823).

qüestions que preocupaven els opositors de la reforma que pretenia suprimir el delme era la situació en què quedarien els instituts de beneficència i instrucció. Per tant, si atenem els seus orígens i la utilització de les quantitats percebudes, s'observen lligams entre aquest ingrés eclesial i les accions d'ajuda als necessitats. També ho creuen així Casado i Guillén, que en referir-se al paper de l'Església en l'assistència als pobres assenyalen que “estaban obligados a invertir en esa clase de actividades una parte de los diezmos que recaudaban con carácter forzoso del pueblo cristiano”,²⁹⁷ per això consideren que es tractava d'un règim assimilable al que ara és propi de les institucions públiques.

Pedro Trinidad, quan analitza la riquesa de l'Església i la seva justificació, considera que l'Església “es la responsable de cubrir las necesidades más urgentes de aquella parte de la población que tiene alguna carencia y necesidad, bien fuera ésta por enfermedad, insuficiencia física o pobreza. Hasta la desamortización de sus bienes en la primera mitad del siglo XIX, la Iglesia acumuló riquezas de forma ininterrumpida gracias a que su patrimonio nunca se fragmentaba y no estaba sujeto al pago de impuestos por estar exenta como estamento privilegiado. La Iglesia legitimará esta acumulación a partir del principio de que sólo eran los administradores de los bienes que recibían y que el destino final de esta riqueza eran los pobres y necesitados, razón por la cual la asistencia a los indigentes será la coartada que legitimará la espléndida apropiación de riqueza (...)”²⁹⁸.

f) Algunes institucions medievals

Per a l'objectiu del nostre estudi ens interessa referir-nos específicament a tres institucions medievals que desenvoluparen l'acció caritativa, majoritàriament fundades per l'Església, tot i que després sovint s'hi incorporaven o les finançaven, en major o menor mesura, la burgesia, els feligresos o les autoritats locals. Ens referim als hospitals, les almoines i el bací dels pobres vergonyants, com a tres de les institucions medievals més emblemàtiques, sens perjudici d'algunes altres que s'han esmentat.

- Els hospitals

Els hospitals són una de les institucions bàsiques d'aquesta època adreçades a curar els malalts, però també i sobretot a atendre els pobres, tot i que tampoc no calia que fossin pobres de solemnitat. Amb freqüència també repartien menjar a indigents no hospitalitzats. Així doncs, els hospitals s'adreçaven principalment a resoldre les necessitats dels pobres malalts del mateix poble: les persones que vivien soles, amb problemes econòmics, “pobres malalts o per sans desvalguts”, que trobaven així un refugi per guarir-se o morir més dignament.²⁹⁹ Una varietat eren les cases de malalts leprosos, que normalment se situaven als afores de les ciutats per evitar contagis.

La seva constitució depenia de les aportacions tant de l'Església com de particulars, i en determinats moments i llocs, de les col·laboracions municipals, que de vegades es formalitzaven en forma de patronat. Les despeses de funcionament es pagaven amb rendes o constitució de censals morts, que acostumen a ser donacions de rics propietaris.

²⁹⁷ D. Casado i E. Guillén, *Manual...* op. cit., pàg. 159.

²⁹⁸ P. Trinidad “La infancia delincuente y abandonada”, dins José M. Borrás, *Historia de la infancia en la España contemporánea* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996), pàg. 462.

²⁹⁹ M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 88.

La majoria de les rendes es destinaven a l'alimentació, malgrat que la funció principal era la d'atendre els malalts. Per a la direcció i organització els fundadors nomenaven els procuradors o administradors i el rector, que eren els encarregats del funcionament.

En general es tractava d'hospitals molt petits, de quatre o cinc llits, instal·lats en totes les poblacions de certa importància, i molts actuaven com a "hospitals de pas" per a peregrins o malalts de trànsit. Per posar el cas de les contrades de Girona,³⁰⁰ s'observa a l'època baixmedieval la creació d'hospitals en molts pobles³⁰¹ i la fundació de l'Hospital de Santa Caterina³⁰² a Girona, que se situa així en l'avantguarda dels llocs preocupats per l'assistència als malalts i desvalguts.³⁰³ Tanmateix, la proliferació dels petits hospitals mal gestionats³⁰⁴ impulsà en el segle XV, però especialment en el XVI, una reforma vers la concentració en grans hospitals, uns per a malalts contagiosos i uns altres per a la resta. Un dels primers casos de centralització de l'assistència va ser la creació el 1401 de l'Hospital de la Santa Creu de Barcelona,³⁰⁵ que coexistia amb la xarxa assistencial parroquial, que desenvolupava funcions d'assistència domiciliària i que estava formada "(p)el plat dels pobres vergonyants de Santa Maria del Mar, Santa Maria del Pi, Sant Just i Pastor i la Pia Almoïna".³⁰⁶

Cal mencionar una funció específica que desenvoluparen els hospitals a partir del segle XIII³⁰⁷ per donar acolliment als nens abandonats, en sentit ampli, fins quan tenien edat de treballar s'ocupaven de trobar-los feina. Sembla que a Catalunya els hospitals no feien cap discriminació a l'hora d'acceptar els infants orfes i els trobats,³⁰⁸ que acostumaven a ser nens abandonats de naixement o amb pocs dies de vida, a causa de la misèria dels pares, la il·legitimitat, l'esclavitud de la mare, l'orfandat, el defecte físic o la malaltia de l'infant, la situació de la mare (vídua i pobre, mares marginades perquè eren mendicants o prostitutes i els casos de maternitat de religioses).

³⁰⁰ Totes aquestes dades provenen del treball de Miquel Borrell, que dedica un capítol al sistema hospitalari i inclou una relació d'hospitals del corregiment de Girona al segle XVIII (apèndix II). M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 87-97 i 518-530.

³⁰¹ Per exemple, el 1208 a Santa Coloma de Farners, abans del 1300 a Sant Feliu de Guíxols, el 1208 a Crespià, el 1310 a Olot, el 1313 a Figueres o el 1339 a Cadaqués.

³⁰² El 21 de març de 1211 un grup de confreres de la Confraria de Sant Martí, amb consentiment d'Arnalt, bisbe de Girona, compren una feixa de terra que formava part d'un camp situat al Pla de Girona a fi que s'hi construïx un hospital.

³⁰³ "Val a dir que aquestes fundacions corresponen a una cronologia certament precoç, i situen Girona a l'avantguarda de les preocupacions assistencials de l'època, juntament amb Barcelona, amb altres ciutats catalanes i amb algunes de les ciutats-estats italianes més puixants", N. Castells, N. Puigdevall i F. Reixach, *L'Hospital de Santa Caterina* (Diputació de Girona, 1989), pàg. 12.

³⁰⁴ "...tupida selva ingobernable de establecimientos menores y hospitales benéficos, caracterizados casi todos —desde los grandes hospitales a las humildes hospederías, a excepción de los casos de Barcelona, Lisboa y Valencia— por una gran ineficacia práctica y un despilfarro denunciabile de las rentas cuando las había", F. Santolaria, "Estudio introductorio", op. cit., pàg. 17.

³⁰⁵ "...format a partir de la fusió de l'Hospital d'en Colom, l'Hospital d'en Marcús, l'Hospital d'en Vilar, l'Hospital de Santa Eulàlia del Camp i l'Hospital de Sant Llätzer o dels Massells i restant-ne exclòs l'Hospital de Peregrins o de Desvilar", Montserrat Carbobell, *Sobrevisse a Barcelona. Dones, pobresa i assistència al segle XVII* (Vic, Eumo, 1997), pàg. 55-56.

³⁰⁶ *Ibidem*, pàg. 56.

³⁰⁷ Per ampliar el tema vegeu: C Batlle, *L'assistència als pobres a la Barcelona medieval (s. XIII)*, Barcelona, Rafael Dalmau, 1987.

³⁰⁸ C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 432.

En l'atenció als nadons ocupava un lloc destacat la dida,³⁰⁹ ja que l'alimentació per a la subsistència era bàsica i llavors no hi havia cap altra solució. Les dides sovint eren pageses que ho feien perquè necessitaven els diners i s'enduïen el nen a casa per alimentar-lo i per tenir-ne cura en general; per tant, les seves prestacions sobrepassaven de molt les purament alimentàries i s'ampliaven a altres àmbits bàsics, com la higiene, el vestit, l'educació, ensenyar-los a caminar, a parlar, així com la seguretat o l'afecte.³¹⁰

La infància amb alguna disminució sembla que no gaudia d'atencions especials;³¹¹ en general, les persones amb retard i malaltia mental³¹² eren ateses quan era possible en els hospitals, altres eren assistides amb tracte compassiu pels monjos dels monestirs i fins i tot moltes eren a les presons,³¹³ on l'estat de les instal·lacions i l'atenció acostumaven a ser deplorables, com testifiquen alguns relats de l'època.

- La pia almoïna

A partir del segle XI en moltes catedrals catalanes es van fixar unes rendes per alimentar els pobres sota la cura canònica que després, amb el temps, donaren lloc a l'almoïna com una institució especialitzada, fundada pels bisbes a les catedrals i dedicada a socórrer, donar menjar i a vegades vestit als pobres.

Es tracta d'una institució d'abast europeu per ajudar els pobres que subsistí amb poques variacions fins al final del segle XVIII. N'hi havia de dos tipus: les almoïnes del pa, que eren les més habituals i es dedicaven a repartir menjar a tothom durant determinats dies a l'any, segons el que establís el fundador,³¹⁴ i les almoïnes del vestuari, que no eren tan freqüents i indiscriminades: es donaven només a les persones seleccionades en l'àmbit local.

A Barcelona, aquesta institució començà el segle XI, sota el bisbat d'Arnau de Gur, i a Girona l'Almoïna del Pa de la Seu³¹⁵ fou fundada el 4 de març de 1228 per Arnau

³⁰⁹ Un ampli i acurat estudi sobre les dides figura en l'esmentat treball de Miquel Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 255-314.

³¹⁰ C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 433.

³¹¹ "Como norma general podemos decir que no hubo atención educativa para estos colectivos ni centros especializados, teniendo peores perspectivas los sordomudos, mientras que los ciegos, grupo más numeroso, solían ganarse su sustento como vendedores de pliegos de cordel, pedigüños, adivinadores, músicos, charlatanes, etc., aunque demasiado a menudo, recurrían a la realización de actos ilegales y, como atestiguan numerosos documentos y obras literarias, sufrieron la pena de cárcel", R.C. Scheerenberger, *Historia del retraso mental* (Sant Sebastià, Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes y SIIS, 1984), pàg. 62.

³¹² Segons els estudis realitzats, sembla que els sanatoris mentals a Europa comencen a sorgir en aquesta època: Metz (1100), València (1408), Toledo (1483) i alguns hospitals, com és el cas de l'Hospital de Bethlem de Londres, considerat el més antic d'Europa entre els que encara existeixen, es va convertir en manicomi el 1377.

³¹³ " (...) confundidos con el resto de menores y sin ninguna atención especial no siendo extraño, además, que ya desde la infancia visitasen las cárceles sin que se pudiese hacer nada especial por su educación", *Ibíd.*, pàg. 44.

³¹⁴ Existien a la majoria de catedrals, on es donava un àpat diari que consistia en pa, vi i una mena d'escudella. En les altres almoïnes es donava pa només en determinats dies de l'any i es convertia més en una festa popular que no pas en un acte de salvació i d'ajut als pobres. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit.

³¹⁵ Aquesta informació prové de J.M. Marquès, "Informe sobre Arnau d'Escala" (Girona, Fundació Privada Campus Arnau d'Escala, no publicat) i de l'estudi de M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 80 i seg.

d'Escala, que repartia pa tres dies a la setmana, de novembre a juny. L'almoina del vestuari de Girona fou fundada l'any 1245 per Bernat de Villafredari i el bisbe Cabanelles.

La floració d'almoines³¹⁶ en el segle XIII sembla, doncs, que respon objectivament a una nova situació de la pobresa (no tots els pobres són passavolants) i subjectivament a una nova mentalitat social (no n'hi ha prou amb l'almoina individual), tal vegada acompanyada d'una major valoració col·lectiva de la compassió com a virtut.³¹⁷

- El bací dels pobres vergonyants

Aquesta institució parroquial, anomenada també *col·lecta* o *plat dels pobres vergonyants*,³¹⁸ es creà a la part final del segle XIII i tenia com a finalitat assistir les persones desvalgudes de la parròquia; normalment s'atenien persones malaltes, gent gran, vídues i també disminuïts físics.

Les principals fonts d'ingressos provenien de les rendes dels censals, els llegats testamentaris i les almoines recollides pels baciners, que eren els encarregats d'anar per la ciutat amb un plat o bací demanant almoina. Els administradors dels bacins eren laics i acostumaven a ser ciutadans honrats, mercaders o artesans veïns de la parròquia.

1.3 ELS CANVIS A PARTIR DEL RENAIXEMENT

1.3.1 La pobresa urbana

Amb el Renaixement es produïren canvis profunds en la societat europea que afectaren tots els àmbits de la vida: el pensament, la religió, la política, l'economia, la literatura. Fou l'època en què la difusió de l'impremta permeté la propagació de les idees, en què es produïren grans descobriments geogràfics i científics, es consolidaren les monarquies autoritàries, i es produí un creixement demogràfic, econòmic —que no beneficià pas a tothom— i comercial que suposà una gran puixança de la burgesia. La religió, centre de la vida de l'edat mitjana, experimenta grans transformacions enmig d'importants trasbalsos: la reforma de Martí Luter, el calvinisme o la Contrareforma.

Totes aquestes transformacions afectaren el concepte de pobresa i les formes d'abordar-la, la consideració de la majoria de la població pobre o pauperitzable,³¹⁹ i el grau de cobertura en relació amb les necessitats era ínfim³²⁰, considerant que una de les aportacions més importants de l'edat moderna a la configuració conceptual de la pobresa va ser la separació entre la política, la religió i l'economia, atorgant-li a aquesta

³¹⁶ Com a apèndix a l'estudi de Borrell hi ha una llista d'almoines del corregiment de Girona dels anys 1772-1774. M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 509-517.

³¹⁷ J.M. Marquès, "Informe que sobre Arnau d'Escala"... , op. cit.

³¹⁸ Per ampliar aquesta qüestió vegeu: C. Batlle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 434-437.

³¹⁹ Woolf arriba a aquesta conclusió fonamentant-se en els estudis i dades que va recopilar procedents de diferents ciutats. Va establir una interessant aproximació sobre el nombre de pobres que hi havia al principi de l'edat moderna. S. Woolf, *Los pobres en la Europa...*, op. cit.

³²⁰ Es calcula que almenys el 5% de la població urbana europea eren pobres receptors de socors, i que una xifra variable, però a l'entorn del 20%, pel cap baix, tenia necessitats assistencials no cobertes. T. Mantecón, *Los pobres y sus actitudes...*, op. cit., pàg. 104.

darrera un paper preponderant.³²¹ Amb l'edat moderna, es va substituint la caritat privada individual indiscriminada per formes més ordenades. Així, es reorganitza la xarxa medieval de petits hospitals i hospicis, com en el cas precoç que ja hem comentat de Barcelona, i en algunes ciutats europees es creen caixes centralitzades, cosa que va suposar que els rics haguessin de lliurar les seves contribucions a una organització que impedia el contacte personal amb els destinataris de les seves almoines; per tant, el gest caritatiu va perdre les connotacions simbòliques anteriors.³²² Ara, doncs, la caritat es canalitza principalment mitjançant estructures institucionals —germandats, hospitals, hospicis, móns de pietat— en comptes de la forma directa d'almoïna. La caritat es converteix en un fet urbà i impersonal.

La situació de pobresa creixent i les protestes generalitzades es fa més palesa amb la crisi dels anys vint del segle XVI, que obliga les autoritats locals i els prínceps a adoptar un conjunt de mesures relacionades amb la mendicitat i la vagància que tenen una gran significació: “Si se considera que una sesenta ciudades de la Europa occidental crearon, más o menos simultáneamente, un sistema coordinado de limosnas con funciones de control y regulación, entonces se detecta, indiscutiblemente, un momento decisivo.”³²³ Es considera que es tracta d'una rebel·lió de les elits ciutadanes, que refan el concepte de caritat cristiana i el sistema de repartiment que feia l'Església, prenen el control de les masses empobrides³²⁴ i assumeixen les responsabilitats en el tractament de la pobresa,³²⁵ i ho fan amb nous enfocaments, mitjançant mesures racionalitzadores i de control.³²⁶ Aquestes decisions municipals empreses per les ciutats en aquest període es consideren com les primeres actuacions de protecció social, i fins i tot alguns especialistes³²⁷ consideren que són signes de l'establiment d'una política social, malgrat que no fos pròpiament “sistemàtica i coordinada”,³²⁸ que amb transformacions, canvis i debats algunes restes arriba fins als nostres dies.

³²¹ “...la calificación económica de la pobreza pasó de la misma manera a ser la más relevante e incluso la única (...) en un mundo social donde la economía ocupa la instancia dominante, la posición económica de un individuo, que le haría ser “pobre” en alguna otra dimensión fuera de la económica”, R. Muñoz de Bustillo i F. Esteve, F., dins EDIS et al., *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (Madrid, Fundación FOESSA, 1998), pàg. 21-22.

³²² Per exemple, les almoines s'acostumaven a fer en públic, a l'entrada de les esglésies, ja que la caritat era signe d'un estatus social determinat.

³²³ C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 106.

³²⁴ M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit., pàg. 340.

³²⁵ “Las autoridades civiles reemplazaron a la Iglesia en la responsabilidad de los actos caritativos e intentaron centralizar y racionalizar los recursos [...]” C. Lis-Hugo, C., *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 108.

³²⁶ “... se caracterizó por su naturaleza esencialmente municipal u por una notable coincidencia de propósitos y métodos (...), mientras ordenaban la expulsión de los extranjeros, la prohibición de la mendicidad, la restricción de la tradicional acogida a los peregrinos y la separación de los físicamente capacitados en los talleres (...) hasta lo que serían las políticas coordinadas y altamente discriminatorias de las autoridades civiles”, S. Woolf, *Los pobres en la Europa...*, op. cit., pàg. 37.

³²⁷ C. Lis-Hugo titula l'apartat dedicat a aquesta etapa “La aparición de una política social” (C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 101). Félix Santolaria considera que “la primera política de reforma de la beneficencia que vieron las ciudades europeas de 1520” (F. Santolaria, “Estudio introductorio”, dins Miquel de Giginta, *Tratado de remedio de pobres*, Barcelona, Ariel i Edicions UB, 2000, pàg. 10). En un sentit semblant vegeu S. Woolf, *Los pobres en la Europa...*, op. cit., pàg. 34 i seg.

³²⁸ C. Lis-Hugo, C., *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 106.

Aquestes mesures adoptades entre el 1522 i el 1545 per diferents autoritats locals i centrals³²⁹ tenien les característiques següents: a) racionalització de l'assistència,³³⁰ b) noves fonts de finançament (per exemple, l'impost de beneficència);³³¹ c) caràcter públic i local, en detriment de l'eclesiàstic;³³² d) mesures repressives i de control (valoració dels pobres, prohibició de mendicar, impedir la migració de pobres i obligar els pobres locals sans a treballar, llistes detallades dels atesos per la caritat pública), i e) tecnificació de la intervenció.

Tot i que es tracta d'un document posterior, pot ajudar a il·lustrar aquesta situació i els debats sobre les formes d'atenció als pobres a les ciutats la publicació *Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los vagamundos*, composta per fra Gaspar Salas i Berart³³³ i elaborada a instància i petició dels senyors administradors de l'hospital de Nostra Senyora de Misericòrdia, publicada a Barcelona l'any 1636, amb una dedicatòria als “Molt il·lustres senyors consellers, y savi Consell de Cent de la ciutat de Barcelona”. Sense entrar en l'anàlisi d'aquesta publicació, a continuació en transcrivim l'índex, que per si mateix ja és prou revelador:

Taula 10

L'atenció als pobres de Barcelona

GOVERN POLITICH DE LA CIUTAT DE BARCELONA, PER A SUSTENTAR LOS POBRES I EVITAR LOS VAGAMUNDOS, compost per lo FR. GASPAS SALAS Y BERART. Barcelona, 1636.	
LLIBRE PRIMER Dels Vagamundos	Cap. I. Quantes maneres y ha de pobres? Y si los vagamundos mereixen aquest nom Cap. II Que una República deu permetre, que acapten los vadamundos, sino que treballen tots Cap. III. Quant dañosos eren los vagamundos, a la ciutat de Barcelona Cap. IV De les conveniencias, que resulten de no permetre vagamundos, per Barcelona

³²⁹ Adoptaren mesures les autoritats centrals d'Holanda (1531), França (1534), Anglaterra (1531 i 1536), Escòcia (1535) i Espanya (1541) i les autoritats locals d'Alemanya (20-30), Països Baixos (14), França (8), Suïssa (6) i el nord d'Itàlia (2). C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 106.

³³⁰ F. Santolaria, *Marginación y educación. Historia de la educación social en España moderna y contemporánea* (Barcelona, Editorial Ariel, 1997), pàg. 45.

³³¹ Les autoritats franceses van ser les més agosarades per imposar aquest “impost”. A Anglaterra es va pressionar les autoritats locals per exigir l'impost. C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 108.

³³² Tot i que en alguns casos s'adoptaren decisions centrals i que aquesta nova política social “fue apoyada inmediatamente por el poder estatal o real (...) y también la Iglesia no sólo facilitó sino que patrocinó en muchos casos la aplicación de las reformas”, F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 46.

³³³ Gaspar Salas, *Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los Vagamundos* (Barcelona, “Sebastia y Jaume Mathevat Estamper de la ciutat, y la universitat”, 1636).

<p>LLIBRE SEGON</p> <p>Dels Pobres Debils</p>	<p>Cap. I. Si pot una Republica a un Hospital los pobres debils, com ho determina la Ciutat de Barcelona en lo any 1633</p> <p>Cap. II En lo qual se proua lo mateix intent</p> <p>Cap. III En lo qual ab exemplars se proue, la posibilitat de aquest reculliment</p> <p>Cap. IIII Prosegueix lo mateix intent, ab una inductio</p> <p>Cap. V. Que les diligencies, medis, y disposició, ab que la ciutat de Barcelona fa aquest reculliment prometen la perseurancia, y prosecucio desta obra</p>
<p>LLIBRE TERCER</p> <p>De la Almoyna, y sos efectes</p>	<p>Cap. I. Que cosa es almoyna, y quan gran es son valors</p> <p>Cap. II. Del primer efecte de l'almoyna, que es aplacar à Deu nostre Senyor enutjat per nostres pecats</p> <p>Cap. III. Del segon efecte de la almoyna, que es lo merit, que per ella se alcanza</p> <p>Cap. IV. Que quantitat ha de fer la de la almoyna, para que sia gran lo merit que se alcanza per ella</p> <p>Cap. V. Del tercer efecte de la almoyna, que es redimir les penes que hauia de patir lo Christia en lo Purgatoria</p> <p>Cap. VI. Del ultim efecte, y virtut de la almoyna, que es augmentar los bens temporals</p> <p>Cap. VII. De la estimacio que Deu nostre Señor fa de la almoyna y del pobre</p>
<p>LLIBRE QUART</p> <p>Dels que tenen obligacio de acudir ab almoynes a esta santa obra</p>	<p>Cap. I. De la obligacio, te la ciutat de Barcelona, de fer protectora desta obra</p> <p>Cap. II. De la obligació que tenen los Eclesiastichs, de fer almoyna als pobres</p> <p>Cap. III. Que deuen los religiosos mirar, y acudir ab lo que puguen a les necessitats dels pobres</p> <p>Cap. IIII. De la obligacio que tenen los richs de fer almoyna als pobres</p> <p>Cap. Ultim. En lo qual se exorta universalment a tots los Ciutadans, y moradors de Barcelona, que ayuden a la institució de aquest reculliment</p>

Font: elaboració pròpia.

1.3.2 Modalitats d'assistència

Es va començar amb mesures de control i la prohibició de la mendicitat, però aviat, a causa de la persistència de la crisi i de la insuficiència de les mesures adoptades, les actuacions van evolucionar cap a noves formes de control i de “reeduació” social. Entre aquestes mesures consideraven que el tancament presentava avantatges importants: la rapidesa, la satisfacció de les necessitats bàsiques dels pobres, neteja els carrers de mendicants, evita la propagació de malalties i, alhora, l'aïllament afavoreix el desenvolupament d'un programa de reforma moral i religiosa.³³⁴ El procés de

³³⁴ “... el proceso de expansión del modelo reeducador de encierro de pobres en los siglos modernos tendrá desde sus comienzos en común con otros movimientos, a veces simultáneos y paralelos, de

tancament, de *renferment*, dels pobres a Europa³³⁵ s'ha intentat explicar a partir de dues raons. La primera, empírica, és l'increment desbordant de la pobresa a les ciutats, i la segona, ideològica, el moviment de reforma dels costums i la moralització de la vida social dels segles XVI i XVII (reforma protestant, Contrareforma, Concili de Trento), i després, a partir dels segles XVII i XVIII, s'hi afegiren les doctrines econòmiques dels mercantilistes i la seva coneguda teoria de la utilitat de la pobresa,³³⁶ que considerava que la pobresa no només era útil, sinó que fins i tot era essencial per a la prosperitat de l'Estat. Aquestes teories econòmiques contribuïren, sens dubte, a l'expansió de les institucions de reclusió, que s'inscriurien dins el que s'ha anomenat el *gran confinament*.

L'assistència domiciliària sembla que s'oposa a la institucionalitzada, però en realitat eren més aviat complementàries, ja que l'assistència a domicili "era fundamentalment un complemento y no un obstáculo a la caridad institucionalizada".³³⁷ Òbviament la funció bàsica d'aquesta modalitat assistencial era mantenir la independència de les unitats familiars, mentre que l'assistència institucional es plantejava sovint com a alternativa a la família. Una altra diferència derivava dels mecanismes establerts per reconèixer els veritables meritoris de l'assistència, uns mecanismes que en el cas de l'assistència domiciliària, a causa del seu caràcter descentralitzat, estaven en mans d'una gamma més àmplia de mediadors que no actuaven homogèniament, la qual cosa produïa una dispersió de criteris en la concessió de les ajudes. Les categories en què hi havia acord de considerar-les mereixedores d'ajudes domiciliàries eren les vídues velles, els pobres vergonyants, els vells aïllats, les famílies amb reducció temporal d'ingressos (per malaltia, atur, naixement de fills) o reducció permanent (famílies monoparentals). En el segle XVIII aquesta modalitat domiciliària es va organitzar i estendre per tot el continent.

Aquestes ajudes van rebre moltes crítiques per la manca d'universalització i d'homogeneïtat, així com per la dispersió del tipus d'ajudes (figura en un lloc destacat la dependència que creaven en el receptor); per això, es propugnava donar el mínim perquè el receptor no es convertís en un inútil. En el segle XVIII, les crítiques més radicals consideraven que aquestes ajudes contribuïen a augmentar el nombre de pobres.³³⁸

instituciones de aislamiento y corrección (prostitutas, infancia abandonada, corrección paternal, delincuencia, etc.), nacidos todos por procesos propios y con su propia historia, pero gestados todos en el substrato común de la atmósfera de reforma moral y social de los primeros siglos modernos", F. Santolaria, "Estudio introductorio", op. cit., pàg. 12.

³³⁵ "Y aunque el proceso manifestó algunas diferencias nacionales y regionales tanto en su evolución temporal como en características concretas de las instituciones y en las motivaciones esgrimidas para justificarlas, de modo que se puede permitir hablar de casos específicos, fueron, no obstante, tantos los puntos comunes y las influencias mutuas, que el encierro de pobres se nos presenta, en realidad, como una política social uniforme en su diversidad", *ibídem*, pàg. 9.

³³⁶ "... era necesario obligar a las masas trabajadoras a servir los intereses nacionalistas del estado. Puesto que las clases inferiores eran consideradas inmaduras, ignorantes, depravadas, revoltosas y, sobre todo, perezosas, los salarios debían mantenerse lo más bajos posibles. De esta manera los pobres se mantendrían ocupados, mientras el país conseguiría una ventaja competitiva en el comercio internacional. El interés nacional exigía, en otras palabras, que la gran masa de población se mantuviera en un estado de pobreza permanente", C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 138.

³³⁷ Aquest autor explica que a Anglaterra "la asistencia a domicilio pronto se convirtió en la norma de un modo más regular y extendido que en ningún otro lugar del continente (...) mientras que en el continente existía una tupida red de instituciones caritativas a las que se oponían los críticos ilustrados", S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna...*, op. cit., pàg. 49.

³³⁸ *Ibídem*, pàg. 51-52

1.3.3 Els grans debats sobre la pobresa

Joan Lluís Vives (València, 1493 - Bruges, 1540) és sens dubte el tractadista més conegut i prestigiós sobre aquestes qüestions, especialment pel cèlebre tractat *De subventione pauperum* (1526),³³⁹ on exposa un programa complet d'assistència pública dedicat als burgmestres i al Senat de Bruges. Aquest tractat es considera un document característic de l'humanisme cristià³⁴⁰ i d'una mentalitat puritana i laboriosa pròpia de la burgesia mercantil.³⁴¹ Sembla acceptat que Vives coneixia els treballs d'Eiximenis,³⁴² dels quals s'han comentat alguns aspectes que, com veurem, inclouen algunes propostes semblants.

Vives va estudiar filosofia a París (1509-1512) i després es va traslladar a viure a Bruges. Va conèixer els grans humanistes europeus del seu temps, com Erasme (1469?-1536) i Thomas More (1477-1535), per mediació del qual va fer de tutor de Maria Tudor i donà classes al col·legi Corpus Christi d'Oxford del 1523 al 1528.

El *De subventione* el va escriure precisament durant la seva estada a Anglaterra, per suggeriment de Lluís de Flandes, senyor de Praet, burgmestre de Bruges el 1525-1526. En aquesta obra recollia part del que es feia en algunes ciutats³⁴³ i assumia moltes de les seves reflexions i propostes, com ara l'aversion als captaires, el programa de treball, la bona administració i la reorganització del sistema hospitalari i institucional i el principi de responsabilitat pública. En aquesta obra, al final del primer capítol, defineix la pobresa i es refereix als remeis: "Todo el que es menesteroso de ayuda ajena es pobre y ha menester misericordia, que en griego equivale a limosna, la cual no consiste exclusivamente en la sola distribución de dinero, como piensa el vulgo, sino en toda obra con que se alivia la insuficiencia urbana." D'aquesta manera Vives és el primer de plantejar en termes sociològics el problema de la pobresa, "explicándola no como fruto de la elección divina sino como resultado de la injusticia social".³⁴⁴ En aquest primer llibre, el més extens, es dedica a analitzar les necessitats i la pobresa, i exhorta a la caritat. A la segona part, més curta i operativa, tracta de la responsabilitat de les autoritats municipals i exposa detalladament el seu projecte.

Pel que fa al seu programa, prou estudiat i difós, només en volem remarcar alguns principis que són clau en el pensament de Vives, alguns dels quals es reproduïxen en la taula següent.

³³⁹ Totes les referències al *De subventione pauperum* són extretes de les *Obras completas* de Juan Luis Vives (Madrid, M. Aguilar, 1947).

³⁴⁰ "Frente al radicalismo de la reforma social en la doctrina y práctica protestante, Vives ofrece una vía media, típica del humanismo cristiano, que coincide en muchos aspectos con la luterana", R. Benítez, *Humanismo cristiano...*, op. cit., pàg. 82.

³⁴¹ *Ibidem*, pàg. 79.

³⁴² "(...) humanistes com Joan Lluís Vives van llegir Eiximenis amb atenció", D. Guixeras, "Francesc Eiximenis: vida, obra i notícia...", op. cit., pàg. 42.

³⁴³ Nüremberg, 1522; Estrasburg, 1523, Ieper.

³⁴⁴ *Historia de la acción social pública en España: beneficencia i previsión* (Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990), pàg. 37.

Taula 11

Principals consideracions i propostes de Vives sobre la pobresa

<p>PROHIBICIÓ DE PIDOLAR</p>	<p>“De los mendigos sanos, los forasteros deben reexpedirse a sus pueblos de origen, como lo precave el derecho civil, pero dándoles para el viaje (...)” (cap. III) “A los indigentes se les ha de preguntar si saben algún oficio (...). A todos éstos no faltarán talleres donde se les admita (...)”</p>
<p>OBLIGACIÓ DE TREBALLAR</p>	<p>“Los que puedan trabajar no estén ociosos, que eso prohíbe San Pablo, discípulo de Cristo; y la ley de Dios sometió al hombre al trabajo, y el salmista llama bienaventurado a quien come el pan adquirido con el trabajo de sus manos” (cap. VI) “Ni aún se ha de consentir que los ciegos estén o anden ociosos; son muchas las faenas que pueden hacer (...)” “A los enfermos y a los viejos señálense trabajos livianos, según su edad y el estado de salud les consientan. Ninguno hay tan inválido a quien falten las fuerzas en absoluto para hacer algo”</p>
<p>RESPONSABILITAT PÚBLICA</p>	<p>“Particular desvelo de los administradores de la ciudad debe ser cuidar y poner todo su esfuerzo en que los unos sean socorro de los otros; y nadie sufra agobio ni reciba daño injusto, y que el que es más débil, el que es más poderoso le asista a fin de que con la concordia del común y la solidaridad ciudadana se aumente el mutuo amor de día en día y permanezca para siempre” (dedicatòria) “(...) en adelante diré lo que debe hacer la ciudad, como colectividad y su gobernador, que es en ella lo que el alma es en el cuerpo. El alma no vivifica solamente una u otra o parte del cuerpo, sino el cuerpo todo, sí también para el magistrado que le rige ninguna cosa en aquella colectividad debe quedar descuidada (...)” (llibre II, cap. I)</p>
<p>ATENCIÓ A LA INFÀNCIA</p>	<p>“Los niños de la tierra tengan su hospital donde se crien; los que tengan madres ciertas, críenlos ellas mismas hasta los seis años, y sean trasladados después a la escuela pública, donde aprendan las primeras letras y buenas costumbres y sean allí mantenidos” (cap. IV)</p>
<p>EDUCACIÓ DELS FILLS</p>	<p>“Pero vuelvo a los pobres. Eduquen y enseñen a sus hijos piadosa y santamente, a fin de que, puesto que no les van a dejar riquezas, les dejen virtud y sabiduría, herencia que deben anteponer a todos los reinos” (cap. VI)</p>

Font: elaboració pròpia.

Els eixos de la proposta de Vives es poden resumir sintèticament en els punts següents:

- a) Prohibició de pidolar com a remei bàsic. Per als forasters propugna l’expulsió als llocs d’origen, amb ajuda per al viatge.
- b) Dret al treball i obligació de treballar, com a complement del postulat bàsic de la supressió de la mendicitat, incloent, com proposava també Eiximenis, les persones amb disminució, els malalts mentals i els malalts que són a l’hospital.

- c) Intervenció social pública, però no de forma substitutòria, sinó més aviat amb funcions ordenadores i complementàries de les accions privades.³⁴⁵ Considera que justifica la intervenció pública per les insuficiències que mostra la caritat: atribueix les responsabilitats sobre els captaires, els pobres que viuen en els hospitals i els pobres vergonyants, que són tractats amb un favoritisme manifest, perquè “soporta miseria mucho más dura aquél que conserva algún sentido o recuerdo de la pérdida de la felicidad”.³⁴⁶
- d) Anàlisi de la realitat i balanç dels recursos, mitjançant el cens municipal de la pobresa.
- e) Intervenció tècnica en el tractament de les situacions de manca, incloent-hi tot un ventall de mesures: prevenció, tractament, assistència i inserció.
- f) Preocupació per la integració i educació de la infància (hi dedica el capítol IV).
- g) Finançament (hi dedica el capítol VI), que parteix d’una bona administració, del principi que cadascú “mengi el seu pa adquirit amb el seu treball”, que l’economia de les despeses municipals en aquestes activitats proporcionarà recursos per a l’assistència³⁴⁷, i finalment, si no n’hi ha prou, de l’almoïna.
- h) Centralització dels fons d’assistència, però si bé ho propugna, a diferència del que hem esmentat sobre la imposició de taxes obligatòries per subvenir les necessitats dels pobres, ell proposa la llibertat de l’almoïna.³⁴⁸
- i) Classifica les modalitats d’atenció, estableix programes de control i inspeccions dels centres, així com per esbrinar la situació i necessitats dels que estan a casa seva.

L’obra de Vives tingué una gran influència, tant en el seu temps³⁴⁹ com posteriorment, fins als nostres dies. Les valoracions de la seva obra i aportacions són majoritàriament favorables, alguns l’arriben a considerar com el que va posar les bases de les polítiques socials dels estats capitalistes que desembocaren en l’Estat del benestar (se l’ha qualificat, fins i tot, de presocialista); tanmateix, altres consideren que simplement va posar sobre el paper, de manera brillant, els plans que algunes ciutats ja portaven a la pràctica.³⁵⁰

A part de Vives, hi ha molts altres personatges destacats que intervingueren en les disputes socials relacionades amb la pobresa i les mesures per eradicar-la. Entre els humanistes cal esmentar el bon amic de Vives Thomas More, que en la seva obra *Utopia* (1516) assenyala la prohibició de pidolar i l’obligació de treballar a tots els

³⁴⁵ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 162.

³⁴⁶ C. Alemán, *El sistema público de servicios sociales...*, op. cit., pàg. 38-39.

³⁴⁷ “Sostiene pues la prioridad de los gastos de asistencia social, lo cual es un rasgo muy moderno en una obra del siglo XVI”, *ibídem*.

³⁴⁸ *Ibídem*, pàg. 82.

³⁴⁹ “Las leyes sobre mendicidad de Carlos I y de Felipe II cuentan con evidente relación con las ideas de Vives”, *ibídem*, pàg. 45.

³⁵⁰ Per ampliar aquestes valoracions vegeu: C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 44-46.

pobres que poguessin. En la mateixa línia, Erasme dedica un dels seus *Colloquia*³⁵¹ (1524) a declarar antisocial l'activitat de pidolar. Els reformistes religiosos Lutero,³⁵² Zwinglio i Calvino també hi van intervenir i van contradir unànimement el principi medieval de la pobresa com a virtut: consideraven la pobresa una malastrugança i coincidien en la proposta de línies bàsiques d'actuació (prohibició de la mendicitat, treball obligatori, centralització de l'assistència i ajudes mínimes).³⁵³ Lutero, en la segona part del seu *Manifest a la noblesa cristiana d'Alemanya* (1520), incloïa un conjunt d'iniciatives per a la reforma social: abolició de tota la mendicitat, imposició d'una ajuda prudent i sistemàtica als pobres de cada ciutat, restriccions sobre el luxe i la usura, supressió dels bordells municipals.³⁵⁴ Altres personatges destacaren des del punt de vista més operatiu, com el reformador Vicenç de Paül (1581-1660), que es va dedicar a les persones menys afortunades, mitjançant la fundació de la primera confraternitat de la Caritat i les Filles de la Caritat i la transformació que com a prior va realitzar a la leproseria de Saint Lazare de París.³⁵⁵

Tanmateix, en aquesta època es van produir altres debats que mereixen la nostra atenció pel que significaren i per les aportacions que generaren al nostre país i fins i tot a fora, i que formen part del llegat que encara avui inspira moltes propostes.

El més cèlebre és la disputa que mantingueren Soto i Robles, originada per l'ordenança per a pobres establerta a Zamora, redactada a partir de les teories del teòleg de Salamanca Juan de Robles,³⁵⁶ contra la qual s'oposà el seu homòleg Domingo de Soto. Aquest interessant debat que gira a l'entorn de la llibertat del pobre per exercitar la caritat és un exponent significatiu del canvi i de les resistències a l'entorn de la qüestió de la pobresa. Robles, benedictí, va ser un dels pioners més actius en l'establiment de mecanismes organitzats per afrontar la pobresa. En les seves propostes és evident la influència de Vives, i la seva pretensió era afrontar de manera racional la creixent mendicitat. Podríem qualificar la seva posició d'intervencionista (“La justicia justamente se entremete y debe entremeterse en quitar algunas veces libertades a personas o estados particulares por el bien común”) i favorable a les polítiques de serveis, més que no pas a la concessió de prestacions monetàries (“No debe dudar ningún hombre que tenga juicio, que mejor curar al plagado que darle cada día una

³⁵¹ “Ya las ciudades preparan en la sombra un régimen en el que los mendigos no tendrán libertad de vagabundear por donde les plazca, sino que cada ciudad alimentará a sus propios medios, y los que estén sanos se verán obligados a trabajar.

- ¿Y por qué traman tales cosas?

- Porque saben que cometen grandes fechorías detrás de la pantalla de la mendicidad. Y además porque pueden imputarse graves perjuicios a vuestra corporación.”

Citat per Rafael Benítez Sánchez a *Humanismo cristiano y reforma social...*, op. cit., pàg. 77.

³⁵² “Para cuando en 1520 Lutero encargó el socorro de los pobres a las autoridades seculares ya existía una amplia reflexión que pasaba, primeramente, por condenar la mendicidad y cualquier imagen ideal sobre la pobreza voluntaria, en segundo lugar, por desaprobar el concepto medieval de «buena obra», finalmente, por considerar que la limosna no contribuía a la salvación del donante”, T. Mantecón, “Los pobres y sus actitudes...”, op. cit., pàg. 92.

³⁵³ C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 105.

³⁵⁴ R. Benítez, *Humanismo cristiano y reforma social...*, op. cit., pàg. 82.

³⁵⁵ Més tard, es pot esmentar el metge Philippe Pinel (1745-1826), que des de la direcció dels grans establiments de Bicêtre (600 malalts mentals) i de La Salpêtrière (7.000 dones) va saber transformar introduint un tracte humà els serveis mèdics, psicològics, educatius i estimulants l'activitat i la productivitat, o el que va fer a York amb malalts i retardats mentals el reformador anglès William Tuke.

³⁵⁶ Anomenat també Juan de Medina perquè havia nascut a Medina del Campo. La seva obra sobre aquest tema fou *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres* (1545)

blanca, y mantener al pobre que darle cada día un maravedí”³⁵⁷. En canvi, Domingo de Soto, professor de gran prestigi de la Universitat de Salamanca, hi estava en contra,³⁵⁸ defensava la llibertat dels pobres a buscar-se el manteniment de la manera que volguessin, a partir del principi de la llibertat de pidolar i de la consideració que s’accedeix millor als recursos demanant lliurament que no pas essent “atès” en un establiment. Va aconseguir la modificació a favor de les seves tesis³⁵⁹ de la Reial instrucció de 24 d’agost de 1540.³⁶⁰

Hi va haver un debat posterior que partia d’una temàtica semblant, però que derivà cap al paper de l’Església i de les autoritats municipals en relació amb la pobresa. Es va originar per la proposta del nou reglament de Bruges elaborat per Gilles Wijts.³⁶¹ Com que hi havia discrepàncies, el bisbe va encarregar un comentari a l’agustí Lorenzo de Villavicencio, predicador de Bruges, que va elaborar una dura rèplica publicada a París (1564)³⁶² en què defensava la independència de l’Església en l’administració de les cases de misericòrdia, el dret dels bisbes i eclesiàstics a dispensar la caritat pública i el dret dels pobres legítims a pidolar pels carrers per incentivar la caritat dels particulars i servir als altres ciutadans de constant testimoni de les misèries humanes, tot recriminant a les autoritats civils el seu interès i egoisme de tancar els pobres per apartar-los de la vista dels rics i no pas pel seu bé i per caritat.³⁶³

Una altra aportació de singular importància fou la que va elaborar el rossellonès Miquel de Giginta³⁶⁴ (Perpinyà, 1534-1588),³⁶⁵ que va seguir la carrera eclesiàstica i fou canonge a la catedral d’Elna, tot i que va desenvolupar una intensa activitat per Castella, Portugal i Aragó. El 1576 va presentar un pla general de remei dels pobres a les Corts de Castella en un breu memorial que ampliaria després en el seu *Tratado de remedio de los pobres*, publicat a Coïmbra el 1579. En aquest tractat, en què l’autor reconeixia que tot i que estava escrit en castellà ell normalment parlava i escrivia en català,³⁶⁶ exposa

³⁵⁷ Aquestes cites corresponen al llibre de Robles. S’han pres de J.M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia socia ...*, op. cit., pàg. 39.

³⁵⁸ Va defensar la seva postura a l’obra *Deliberación en la causa de los pobres* (1545).

³⁵⁹ “...se aceptan en su mayor parte las tesis de Soto: se seguirá exigiendo a los pobres licencia para pedir, pero pueden mendigar libremente dentro de los términos jurisdiccionales del justicia que expidió la licencia [...]; el recogimiento de los pobres en hospitales queda circunscrito sólo a aquellos que se encuentren llagados o padezcan enfermedades contagiosas; se prescribe que los pobres peregrinos y extranjeros sean bien tratados, sin que anden vagabundos por el reino; desaparece la mención a la orden que han de dar las ciudades para el recogimiento de pobres. No obstante lo anterior, [...] volvería a resurgir pocos años después, durante el reinado también de Felipe II, la conveniencia de recoger a los pobres en casas de misericordia y albergues”, J.M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 34.

³⁶⁰ Mitjançant la Real Pragmática de 7 d’agost de 1565, establerta per Felip II.

³⁶¹ Editat al 1562, amb el títol *De continendis et alendis domi pauperibus et in ordinem redigendis validis mendicantibus* i el reglament que es publicaria el 1564.

³⁶² *De oeconomia sacra circa pauperum curam a Christo instituta, Apostolis tradita, et in universa ecclesia inde ad nostra usque tempora perpetua religione observata, cum quarumdam propositionum, quae huic sacrae oeconomiae adversantur confutatio*, París, 1564.

³⁶³ J.M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 42.

³⁶⁴ Per aprofundir sobre l’obra i l’autor vegeu la publicació *Tratado de remedio de pobres* i l’estudi introductor de Félix Santolaria a M. de Giginta, *Tratado de remedio de los pobres...*, op. cit.

³⁶⁵ “Es probable que Giginta muriera en torno a 1588, fecha en la que se pierden todas las noticias respecto a él”, *ibídem* pàg. 53-54.

³⁶⁶ “Las faltas que habrá en esta obra, así en el estilo y lenguaje como en cualquier otra manera, que serán muchas, pido al lector que las corrija y enmiende, con perdonar a quien quisiera y ni pudo hacerlo mejor. Lo uno por insuficiencia, y lo otro, porque siendo de nación catalán y mal práctico, no podía bien acertar en el estilo y lenguaje castellano en que he habido de escribir esta obra, por ser entendida de pocos la

les seves idees en forma de diàleg entre tres interlocutors: “Valerio, defensor. Mario, contradictor. Y Flamino, tercero.”

És un al·legat en defensa dels pobres, però també és una denúncia de l’actitud dels rics i una crítica als poders públics. S’ha dit, amb raó, que les seves propostes són un punt d’equilibri entre les tesis contraposades de Soto i Robles feta en uns moments gens fàcils de domini de la Contrareforma.³⁶⁷

En les seves propostes hi deixaren l’empremta, a més dels dos teòlegs esmentats, els treballs de Vives,³⁶⁸ Toro,³⁶⁹ i Villavicencio, que coneixia bé i sobre els quals va reflexionar³⁷⁰; en canvi, no hem sabut trobat cap referència explícita, ni en els seus escrits ni en els estudis que hem consultat, sobre el coneixement que pogué tenir de l’obra d’Eiximenis, malgrat les coincidències entre ambdós personatges, des dels càrrecs que van desenvolupar a la catedral d’Elna —recordem que Eiximenis fou bisbe d’aquesta ciutat al començament del segle anterior— fins al tractament de la mateixa temàtica.

Gingita ofereix una proposta per afrontar la creixent massa de pobres urbans que malgrat el seu caràcter innovador és relativament moderada i senzilla —vegeu-ne el resum a la taula 12— que es concreta en la creació de cases de misericòrdia, amb costos que no semblaven gaire elevats. En general, va tenir una bona acceptació en els cercles il·lustrats entre 1578 i 1584, que li facilitaren l’acollida als estaments centrals³⁷¹ i a les autoritats locals, tot i que a la pràctica només es van posar en marxa³⁷² la casa de misericòrdia o “hospital de mendigos” de Toledo (1580), la de Madrid (1581) i la de Barcelona (1583), i en el segle següent, la de Saragossa (1668) i València (1673). Només la casa de la misericòrdia de Barcelona, amb diferents adaptacions, ha arribat fins als nostres dies, ja que la de Madrid va fracassar i va ser reformada el 1586 i la de Toledo va tancar el 1589 per manca de recursos. A més, en les cases que es van crear no

lengua catalana en Castilla, donde la materia de esto al presente se trata, y en Portugal.” Les cites del *Tratado de remedio de pobres* corresponen a l’esmentada edició de M. de Giginta, *Tratado de remedio de los pobres*, pàg. 66.

³⁶⁷ “Porque Giginta es, desde luego, un reformador, pero no desde el “hastío”, sino con vehemente “pasión de pobres”. Y, en este sentido, es y se siente verdaderamente heredero de Soto”, *Ibíd.*, pàg. 16.

³⁶⁸ Malgrat que “no se hacía mención en ningún momento de autores de sospechosa ortodoxia, como era entonces Vives, o simplemente de reformistas impopulares como Robles, que pudieran por su sola memoria provocar recelos sobre la licitud del proyecto, a pesar de que este recogía gran parte de las propuestas de ambos autores”, *ibíd.*

³⁶⁹ Gabriel de Toro va publicar l’any 1536 *Tesoro de misericordia*.

³⁷⁰ De la seva obra es dedueix que també coneixia bé l’esmentada pragmàtica sobre l’atenció als pobres (1565) de Felip II, les coordenades marcades pel Concili de Trento i les polítiques de tancament forçós dels pobres en els països protestants. J.M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 45.

³⁷¹ “(...) una comisión de las Cortes de Castilla que estudiaba la cuestión del recogimiento de los pobres, a la vista de la experiencia de Toledo, acordaba informar positivamente los proyectos del canónigo y pasar un memorial al Consejo del Reino para que se aprobara y ordenara ‘que generalmente se haga y efectúe, y que los prelados, ayuntamientos y corregidores, con toda diligencia lo pongan por obra’.” Tanmateix, cal tenir en compte que “aunque las Cortes aprobaran el proyecto, hacía falta la opinión de las ciudades para tomar la resolución definitiva”. F. Santolaria, “Estudio introductorio”, op. cit., pàg. 52-53.

³⁷² No hi ha certesa sobre si se’n va fundar una altra a Granada, “gracias al entusiasmo del procurador en cortes de esta ciudad, Baltasar de Torres, aunque no debió ser muy duradera la experiencia”, *ibíd.*, pàg. 52.

es van arribar a aplicar, ni de bon tros, les pautes proposades; potser eren massa ingènues i voluntarioses.³⁷³

Taula 12

El model de les cases de misericòrdia de Giginta

<p>BENEFICIARIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tots els pobres vers o fingits <ul style="list-style-type: none"> - Eliminació de l'examen de pobresa i vida. - Acollida de peregrins amb llicència per uns dies. - Els forasters que cerquen amo o col·locació. - Convalescents que surten de l'hospital sense cap lloc on anar. - Matrimonis pobres: cel·les independents per a ells i els seus fills. • Voluntarietat: ingrés i sortida <ul style="list-style-type: none"> - Respecte a la llibertat personal. - El que no volgués anar-hi hauria de canviar d'activitat o de ciutat.
<p>ASSISTÈNCIA ACTIVITATS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instrucció <ul style="list-style-type: none"> - Doctrina: oracions, catequesis, lectures, etc. Procurar que es confessin i combreguin. - Formació professional: senzills tallers d'alguns oficis comuns fins a la col·locació amb amos. - Formació de lletres: dues hores de classe al dia per aprendre a llegir i escriure. - Formació de les minyones per teixir cintes, passamans, o fer botons, mànigues, bosses, etc. (totes les coses de l'agulla). • Treball <ul style="list-style-type: none"> - Ocupar la resta d'asilats en la manufactura de llana, seda, espart o altres coses. - Incapacitats (cecs, mancs i baldats): sortir diàriament identificats a recaptar almoïna. • Esbarjo <ul style="list-style-type: none"> - Lectura d'històries vertaderes, biografies de sants, faules morals, comptes de doctrina. - Tardes festives: lliures per sortir de recreacions no prohibides. - "Cuadras de las maravillas": cambra d'exposicions de coses curioses i antigues, habitacions per a ocells, espais per a animals en semilibertat, etc. - Jardins amb plantes i arbres autòctons i exòtics, estany amb peixos, cignes, etc.
<p>ARQUITECTURA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Edificis senzills <ul style="list-style-type: none"> - Estructura de quatre drassanes, separades entre si, formant una creu; en el centre, la capella. - Habitacions del majordom al cim de la capella amb finestretes per a cada drassana i gelosies ("veure sense ser vist"; "sentir-se vigilat"). - Mobiliari senzill. - Separació de menjadors i dormitoris d'homes i dones. - Dormitoris: sense envans, amb una llitera estreta i amb una llàntia penjada encesa tota la nit per facilitar la vigilància. • Jardins

³⁷³ Ibídem, pàg. 54.

ADMINISTRACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Model simple per evitar la corrupció. • Subjecta al bisbe • Personal <ul style="list-style-type: none"> - Majordom laic, d'edat madura i casat (únic càrrec remunerat i movable periòdicament). - La dona té al seu càrrec la secció de dones. - Suport d'una confraria organitzada voluntàriament a cada lloc. - Regent, 4 consellers, escrivà i caixer (elecció anual, per vot secret). - Mestres de formació professional (oficis més comuns): assalariats. - Mestres de lletres: gratuït o almoïna (pobres asilats, vergonyants, lectors de doctrina). - Atenció i formació religiosa: un clergue de la parròquia "per a l'amor de Déu", amb alguna almoïna "acomodada". - Tasques mecàniques i domèstiques i atenció als pobres que ho necessitin (evitar els "donadors"):³⁷⁴ pobres asilats més aptes i forts.
FINANÇAMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Fonts de finançament <ul style="list-style-type: none"> - Guanys dels interns per les manufactures tèxtils de la casa. - Menjar: el pidolarien de dos en dos, ben identificats, en els llocs i hores assenyalats: mercats, monestirs, convents (<i>sopa boba</i>) esglésies i carrers. - Donatius i llegats testamentaris públics, privats i religiosos. - Béns resultants de la supressió i unificació de les nombroses petites institucions d'asil que hi havia. - Realització a cada ciutat d'una loteria o rifa benèfica (<i>suertes</i>). - Establiment d'un impost per obligar la comunitat a atendre els pobres. • Estalvis <ul style="list-style-type: none"> - Bona administració, pocs salaris, tot per a l'emancipació dels pobres (no inversions en terres, immobles o censos).

Font: elaboració pròpia.

Més tard, amb plantejaments semblants als de Giginta, Cristóbal Pérez de Herrera (1556-1612), de Salamanca, va elaborar un dels plans generals més amplis sobre la política per als pobres, en el qual proposava³⁷⁵ establir una xarxa d'albergs per a pobres i "casas de trabajo y labor" per evitar "la ociosidad, deshonestidad y corrupciones de los pobres fingidos y vagabundos"³⁷⁶ i que poguessin ser objecte d'una "reformación general", que segons Cavillac, "adoptaba un criterio totalizador que integraba la reforma de la mendicidad en una ordenación global de la política de Estado".³⁷⁷ Proposa controlar i recollir els pobres en albergs de pobres que no fossin hospitals.

³⁷⁴ "Hombres y mujeres, con o sin hijos, que se 'donaban' de por vida a la institución, sin salario alguno, sólo por el sustento y vestir —un pobre sayal. Cree Giginta que los pobres pueden servirse entre sí y 'excusar lo que los donados habrían que gastar'". Está presente en su pensamiento toda la tradición crítica de los humanistas y reformistas que veían en aquellos la carcoma que hundía las instituciones", F. Santolaria, *ibídem*, pàg. 21.

³⁷⁵ Elabora un memorial que és discutit a les Corts de Madrid de 1592 a 1598. En aquest darrer any escriu *Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos*.

³⁷⁶ J.M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 48.

³⁷⁷ Cavillac, citat a *Historia de la acción social...*, op. cit., pàg. 45.

Pérez de Herrera dedica una especial atenció a dos col·lectius: els nens i les dones. En relació amb el primer col·lectiu proposava com a solució ideal nomenar a cada municipi un “protector de huérfanos”, com una adaptació de l’esmentat ‘pare d’òrfens”, amb la funció d’acomodar i distribuir els menors de set anys en famílies d’acollida mitjanes i notables, perquè els criessin i els facilitessin un ofici, i els més grans serien posats pels justícies del lloc amb contractes d’aprenentatge o domèstics. L’altre col·lectiu d’especial atenció eren les dones vagabundes i perdudes, que considerava que tenien més dificultats per posar ordre a la seva vida. Per a aquest grup proposava les “casas de labor y trabajo”. El seu pla és molt detallat, inclou des dels detalls del vestit fins a l’aspecte, el menjar o el mobiliari, entre d’altres. Aconsegueix l’establiment d’albergs a Madrid, Sevilla, Valladolid, Granada, Saragossa, València, Barcelona i Lisboa. La seva influència va ser important³⁷⁸ i les “casas galera” també van donar un cert compliment a les seves propostes; en canvi, van quedar inèdites les seves propostes en el camp infantil i juvenil.

Per acabar, farem referència a altres reformadors que adreçaren les actuacions de lluita contra la pobresa a l’ensenyament de la infància pobra i desvalguda, fent aportacions innovadores i incorporant l’educació en els debats sobre la pobresa i, possiblement, començaren el camí per situar-la com a element clau per a la igualtat d’oportunitats i com un dels drets socials fonamentals. Podem esmentar Juan de Lequeitio i el “colegio de doctrinos”,³⁷⁹ creats com a conseqüència de la Llei Talavera de 1540, que prohibia als pares que els fills menors de 5 anys els acompanyessin en les tasques de mendicitat, a partir de la qual les ordenances municipals van establir que s’havien de recollir els nois i noies orfes i desemparats, amb l’obligació d’“adoctrinar-los”.

Josep de Calassanç (1557-1648) fou un altre personatge convençut que la ignorància era la causa principal de la misèria i la perversió i per això es va dedicar a l’educació dels nens pobres, creant l’associació Escoles Pies, que després el papa Paulo V, el 1617, elevà a congregació i Gregori V a orde religiós que tenia l’obligació de “instruir asiduamente a la juventud cristiana, especialmente a los pobres en las artes útiles, en la doctrina cristiana, en la piedad y las buenas costumbres”. S’ha considerat Calassanç com el creador de l’escola popular catòlica i un dels iniciadors de la pedagogia moderna.³⁸⁰ Entre les seves innovacions destaca especialment l’ensenyament graduat, el sistema d’ensenyament simultani, mixt i mutu, la creació de les primeres escoles Normals i l’ensenyament gratuït.³⁸¹

En el camp dels infants amb discapacitats, cal esmentar pel que fa als sords les aportacions pioneres del benedictí Pedro Ponce de León (1520-1584) per ensenyar el llenguatge parlat mitjançant el mètode oral, que va aconseguir demostrar les seves capacitats en l’educació contra els que consideraven que no era possible. El seu deixeble Juan Pablo Bonet i altres van perfeccionar les seves tècniques i les estengueren per

³⁷⁸ Per exemple “numerosos municipios a lo largo de la centuria siguiente, cuando se ven obligados a responder a un aumento circunstancial de pauperes, aplican (...) las medidas diseñadas en la política social del famoso amparo de pobres (examen, licencian y expulsión de vagabundos)”, F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 152.

³⁷⁹ El primer fou el de Valladolid, que es va crear l’any 1542.

³⁸⁰ J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 42.

³⁸¹ *Ibidem*

Europa;³⁸² tanmateix, va tardar molts anys a posar-se en pràctica a Espanya. Pel que fa als cecs, Francisco de Lucas, en aquest mateix segle XVI, va escriure la seva obra *Arte de enseñar a escribir a los ciegos*, però com en el cas dels sordsmuts, “estos avances tardarían mucho en generalizarse, y mucho más todavía con el tipo de marginados que estamos tratando”.³⁸³

1.4 LA FI DE L'ABSOLUTISME I LA INDUSTRIALITZACIÓ

1.4.1 Un nou context

Durant aquest període es van produir alguns esdeveniments d'interès com a precursors dels serveis socials actuals als quals ens referirem. En primer lloc, s'aprovaren les Lleis de beneficència, com a expressió de nous plantejaments; després, amb la qüestió social foren remarcables les respostes generades per atendre les situacions més greus, com l'ajuda mútua obrera o les primeres legislacions laborals i de protecció social, i finalment, durant les dues experiències d'autogovern català (la Mancomunitat i la Generalitat republicana) s'establiren algunes mesures innovadores.

La fi de l'absolutisme fou un llarg procés,³⁸⁴ amb variacions notables pel que fa al moment en què es produí i la seva intensitat. A Espanya es produí a batzegades, amb canvis sovint abruptes, radicals i violents. Ens trobem davant un altre període de grans canvis; es tracta, en definitiva, del desmantellament de l'*ancienne régime*, de les monarquies absolutes, on encara perduren moltes rèmores del feudalisme i de l'estructura estamental, per instaurar un nou ordre liberal burgès, amb un sistema econòmic capitalista i una societat classista, fonamentat en la sobirania nacional, la divisió de poders i l'establiment d'un conjunt de drets polítics i civils reconeguts en una constitució.

Enmig, entre l'absolutisme i el liberalisme, en alguns països, com a Espanya durant el regnat de Carles III,³⁸⁵ hi hagué l'anomenat *absolutisme il·lustrat*, que tingué com a característiques bàsiques la reducció considerable de la inhumanitat en el tracte dels governants, un gran foment de l'educació popular, el desenvolupament del procés d'igualació dels súbdits davant la llei, l'afirmació cada cop més intensa sobre la llibertat religiosa, la suavització del dret penal i la limitació de la tortura. Aquesta nova manera d'actuar va suavitzar algunes de les actuacions més inhumanes i cruels amb els pobres i desvalguts.

Nogensmenys, aquest procés de canvi arriba a España amb un cert retard. Al començament del segle XIX encara campava el *vell règim*: un país amb predomini

³⁸² L'abat Charles M. de L'Epeé (1712-1789) a França havia optat per l'ensenyament dels “signes metòdics”, transformant la mímica natural en un sistema de signes convencionals, el mètode de la mímica o de signes. Els debats a l'entorn dels dos mètodes són encara avui ben vius.

³⁸³ J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 56.

³⁸⁴ “Aquest esgotament és, però, un procés llarg, i no pas simultani a tots els països, l'inici del qual no pot fixar-se en cap any concret: 1787 és, per això, tan bo, o tan inadequat, com qualsevol altre”. J. Fontana, “La fi de l'antic règim i la industrialització (1787-1868)”, dins Pierre Vilar (dir.), *Història de Catalunya* (Barcelona, Edicions, 62, 1988), vol. V, pàg. 21.

³⁸⁵ Són diverses les normes que posen en relleu aquest canvi. Vegeu: I. Palaio i C. Ruiz, *Asistencia social y educación* (Universitat de València), pàg. 129 i seg.

agrari, amb molt poca productivitat,³⁸⁶ amb propietats majoritàriament de l'Església i els nobles,³⁸⁷ en què els *senyoríos* encara tenien potestats sobre els habitants de les seves terres, on hi havia relacions de vassallatge i drets a monopolis i impostos.³⁸⁸ També existien encara duanes interiors i una multiplicitat d'impostos directes. La industrialització espanyola no va començar pròpiament fins al final dels anys trenta del segle XIX.³⁸⁹ Catalunya, des del final del segle XVIII, amb l'aprovació de la llibertat de fabricació tèxtil (1787), es trobava en un bon moment,³⁹⁰ tot i que va passar per diverses crisis.

Van ser, doncs, uns segles intensos, en ziga-zaga, amb anades i vingudes, cercant la modernització d'Espanya, incloent-hi les respostes i organitzacions més racionals per atendre les persones necessitades i afrontar les enormes mancances.

Pel que fa a les necessitats i les demandes, s'ha d'assenyalar, en primer lloc, que la població espanyola³⁹¹ va créixer per sobre del que segurament li convenia a un país pobre: va passar d'11 milions d'habitants el 1808 a 15,5 milions el 1857, 18,5 milions el 1900 i 24 milions el 1935, i va assolir, malgrat la fam de 1812, la mortalitat de la Guerra de la Independència i les epidèmies, que continuaren causant gran sofriment i una enorme mortalitat,³⁹² l'anomenada *densitat crítica*, que exigia reformes tècniques i econòmiques urgents. L'any 1826 la població de Catalunya representava el 8,5% de la població espanyola.

La població necessitada i la seva consideració social també va experimentar canvis. El bisbe de Barcelona Josep Climent, cap al final del segle XVIII, considerava “*vagos*”, en sentit ampli, tots els que estaven fora del sistema i del control social, i opinava que els “*murrís*” eren gent que “ni tienen domicilio, ni religión. Andan a bandadas, mezclados hombres, mugeres y niños. Viven más con robos que con limosnas (...) Y, según me dixerón, son muchísimos los murrís, que se van propagando más y más cada día. Yo he

³⁸⁶ “De sus 37.300.000 hectáreas de terreno, sólo ocho millones y medio estaban dedicadas al cultivo. Más de doce millones dedicadas a pastos, la mayoría silvestres, muchos de ellos hollados sólo una vez al año por los rebaños de la Mesta”, M. Tuñón de Lara, *La España del siglo XIX* (Barcelona, Laia, 1974), pàg. 10.

³⁸⁷ “1.323 familias nobles poseían 16.940.000 hectáreas, los establecimientos eclesiásticos (en número de 32.279) poseían 1.380.000 h., mientras que 9.160.000 h. pertenecían a 390.034 hidalgos”, ibídem, pàg. 10.

³⁸⁸ “...los señores aún denominados de horca y cuchillo. Éstos gozaban del monopolio de hornos, molinos, caza, pesca, aprovechamiento de montes y aguas; percibían tributos y servicios como el laudemio, el 10 por 100 de las ventas de inmuebles, un porcentaje sobre las recolecciones, tributos de siega y vendimia y derecho de tránsito de los ganados”, ibídem, pàg. 11.

³⁸⁹ “...la fecha clave parece ser 1832, año de la adopción de la energía del vapor por la industria manufacturera más representativa, así como de los procedimientos siderúrgicos modernos: el alto horno para la primera fusión, y el cubilote para la segunda”. Jordi Nadal, “Los comienzos de la industrialización española”, dins *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX* (Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1970), pàg. 204-205.

³⁹⁰ “En 1779 había en Barcelona nueve fábricas de paños de lana que reunían a 3.000 obreros. En cuanto a la industria textil algodonera, ésta tomó auge decisivo en 1792 con sus 80.000 obreros. Las fábricas de indianas se extendían por Barcelona, Mataró, Arenys de Mar, Reus, etc.”, M. Tuñón de Lara, op. cit., pàg. 13.

³⁹¹ Les dades provenen de la *Historia de España* de Pierre Vilar (París, Librairie Espagnole, 1975, pàg. 91) i de *El Movimiento Obrero en la Historia de España*, de M. Tuñón de Lara (vol. I, pàg. 19-21).

³⁹² Com la de morbo de 1833-1834, la de còlera a Barcelona de 1854, la de còlera que s'estengué per Catalunya el 1865, la de febre groga de 1870, que afectà Barcelona, València, Alacant i Palma Mallorca, la de còlera de 1885 en què moriren més de 120.000 persones a Espanya, o a Catalunya la febre tifoide de 1914 i la gran epidèmia de grip de 1918.

visto algunos, y me parece que son peores que los gitanos y que (...) convendría (...) prender a todos los murrís y que (...) se destinaran al servicio del rey o a los trabajos públicos”.³⁹³ Altres grups de persones desvalgudes que considerava que no tenien res a veure amb els anteriors eren els pobres vells i els incapacitats, als quals se’ls permetia pidolar i viure a casa (“aquellos pobres viejos y lisiados que, abrigándose en casa de sus hijos, padres o hermanos, se ven necesitados a pedir alguna limosna para suplir lo que les falta”),³⁹⁴ o els nens: “Unos están en las casas de sus padres, que se aprovechan de lo que sus hijos recogen (...); otros no tienen domicilio; de noche duermen en la pescadería, y de día pillan quanto pueden en las plazas del mercado.”³⁹⁵

Amb la industrialització apareix la classe treballadora, que per primer cop significa un contingent important, però malgrat que tenia feina, era precària i amb sous molt baixos; neix, doncs, un tipus diferent de pobres, on el binomi dones/nens ocupa un lloc rellevant.³⁹⁶ La situació de pobresa es posa en relleu amb la simple observació de la relació existent entre els sous i els preus.³⁹⁷ Per posar el cas de Barcelona, s’estima que el 1905 hi havia 144.788 obrers,³⁹⁸ dels quals més de 34.000 eren dones, i el nombre de nens superava els 22.000, malgrat la prohibició del treball de menors imposada per la llei de 13 de març de 1900. Els salaris mitjans, en aquest mateix període, en jornades de 10 i 11 hores, oscil·laven entre 3,50 i 4 pessetes per als homes, i per a les dones no arribaven a 2,50 pessetes. El salaris agrícoles eren encara més baixos i podien treballar menys dies a l’any. Doncs bé, el pressupost familiar era a l’entorn de 200 pessetes mensuals.³⁹⁹ A més a més, l’increment de preus era desorbitant (a Madrid els lloguers, entre 1900 i 1908, es van apujar un 100%, de 12,50 pessetes a 25 pessetes mensuals, i segons l’Institut de Reformes Socials el cost de la vida a Espanya de 1909 a 1914 va augmentar de 100 a 130 pessetes). Per poder subsistir, els arrendataris i molts petits propietaris van ser víctimes de la usura (era normal un tipus anual a l’entorn del 30% o del 40%).

Pel que fa als camperols, en aquests anys persistia la pobresa tradicional, amb uns períodes de crisi que els feien perdre les terres, alhora que veien com s’expropiaven els terrenys comunals a conseqüència de les desamortitzacions, especialment la de Madoz (1855), que va privar els pobles “de los bienes comunales que utilizaban las clases modestas, y, junto con las consecuencias de una coyuntura económica difícil, condenó al campesinado a una situación de miseria que generó una oleada de protestas dispersas”.⁴⁰⁰ Això els obligà a emigrar a les ciutats per buscar una feina que els permetés minorar la creixent pobresa; tanmateix, aquesta opció empitjorà la seva

³⁹³ *Ibidem*, pàg. 56.

³⁹⁴ Citat per Fontana, *ibidem*, pàg. 55.

³⁹⁵ *Ibidem*.

³⁹⁶ El secretari general del Consell Superior de Protecció a la Infància assenyalava: “Mal se puede invocar los derechos del hombre procurando su perfeccionamiento físico y moral, mientras se abandonan a la mujer y al niño, sin los cuales la prosperidad la social de un pueblo no puede realizarse”, M. Tolosa Latour, “Pro infantia”, *Pro Infantia* (1909), citat per I. Palacio i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 26.

³⁹⁷ Les dades d’aquest apartat procedeixen del treball de M. Tuñón de Lara *La España del siglo XIX...*, op. cit., pàg. 355-360.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ Per a una família de classe mitjana (sense incloure distraccions, ni lectura i sense sopar carn), *El Imparcial* de Madrid calculava al començament del segle XX que era de 292 pessetes, i Marvaud per a una família asturiana de tres persones (amb dades de 1980) estimava que era de 198 pessetes mensuals, comptant només el menjar i l’allotjament, sense el vestit. *Ibidem*, pàg. 358.

⁴⁰⁰ J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 49.

situació, ja que els va obligar a treballar moltes hores i en condicions precàries. A les dones i els infants també els calia treballar per poder subsistir i havien de viure en zones marginals de la ciutat o en barracots a la mateixa fàbrica, tot i que la conseqüència més punyent va ser el trencament de la *comunitat* o *família àmplia*, que fins aleshores actuava com a mecanisme de protecció. La necessitat d'afrontar la difícil situació de la infància va formar part, segons Palacio i Ruíz, de l'origen de la intervenció pública en la qüestió social.⁴⁰¹

El perill de pauperització dels obrers i també dels camperols era total, el baix sou podia quedar reduït o destruït en qualsevol moment. La seguretat en el treball era nul·la i, en canvi, el risc personal derivat de les pèssimes condicions de treball,⁴⁰² d'habitatge o de sanitat que feien possible l'aparició d'una malaltia o tenir un accident, amb conseqüències incapacitadores per al treball i la indigència familiar, era molt alt. Per tant, no són estranys els aldarulls i les vagues camperoles i obreres, generals o locals, que es multiplicaren en el transcurs del període que tractem en reivindicació de la millora de les condicions generals, l'increment de sous i la reducció de la jornada. Com a primeres manifestacions d'un incipient moviment obrer, podem esmentar el conflicte sobre el tiratge de peces teixides de l'any 1827,⁴⁰³ que rebrotà l'any 1831⁴⁰⁴ i, després, de forma més violenta, amb la crema de la fàbrica El Vapor, el 1835, o la vaga general obrera de 1855 per reivindicar el dret d'associació, la limitació de la jornada laboral, la creació de jurats mixtos i el lliure ingrés a la milícia.

Així doncs, la majoria de la població es trobà sumida en una situació de pobresa⁴⁰⁵ que no era possible frenar amb els instruments de la beneficència i altres mesures liberals, ni amb les actuacions de la caritat, que no disposava de recursos suficients per apaivagar les enormes mancances que presentaven els treballadors.

1.4.2 Les respostes normatives. Les lleis de beneficència

Per començar, ens referirem a les actuacions que es van emprendre des del marc politicolegal, sobretot mitjançant les dues lleis de beneficència promulgades, amb una referència prèvia obligada a les dues constitucions que els donaren aixopluc: la primera constitució⁴⁰⁶, la de Cadis, de 1812,⁴⁰⁷ que s'havia restaurat durant el Trienni Liberal

⁴⁰¹ “(...) circunstancias varias i complejas, de carácter fundamentalmente socio-económico (...) constituyeron el caldo de cultivo de la cuestión social, uno de cuyos subproductos dio lugar al fenómeno genérico de la infancia abandonada y delincuente, sobre el que discurrieron y propusieron remedios, filántropos, arbitristas, higienistas y educadores, en un intento por implicar y hacer intervenir al poder público en tan delicado problema, del que se demandaban normas efectivas y actuaciones consecuentes”, I. Palacio i C. Ruíz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 17.

⁴⁰² “Desde 1828 se habían dictado medidas de seguridad harta insuficientes (cubrir las máquinas con un cajón de madera, luego ponerles tapas con candado, etc., pero ello no evitaba los accidentes en funcionamiento). Los fabricantes incumplían también las disposiciones que prohibían el trabajo de máquinas Diablo de muchachas de menos de veinte años; el Hospital de Barcelona comunicaba el ingreso de niños de ocho a diez años heridos por esas máquinas destinadas a la preparación de algodón”, M. Tuñón de Lara, *El movimiento...*, op. cit., vol. I, pàg. 35.

⁴⁰³ L'any 1823 ja van ser destruïdes a Camprodon diverses màquines de filar i cardar. *Ibidem* pàg. 37.

⁴⁰⁴ Un informe de la Junta de Comerç relatiu a aquest darrer conflicte, “aunque insistiendo en el principio de «libertad de contratación» entre el fabricante y el obrero”, reconeixia “lo escaso del jornal” i que “en efecto, algunos pocos fabricantes han exigido mayor tiro del corriente a los tejidos”. *Ibidem*, pàg. 39.

⁴⁰⁵ “...restarían al capdavant, tant en l'escala de l'estimació social com en el de la fortuna”. J. Fontana, *La fi de l'antic règim...*, op. cit., pàg. 52.

⁴⁰⁶ Malgrat que l'any 1807 es va aprovar l'Estatut de Baiona, es considera que no és pròpiament una constitució, sinó una “*carta atorgada*”, que tanmateix, “contiene los elementos de una reforma política y

(1820-23), quan es va promulgar la primera llei de beneficència, i la Constitució moderada de 1845, que era vigent en aprovar-se la segona llei de beneficència de l'any 1849.

1.4.2.1 La Constitució de Cadis i la Llei de beneficència de 1822

La Constitució de Cadis de 1812 va encetar pròpiament el constitucionalisme espanyol i es considera un dels millors textos occidentals de l'època.⁴⁰⁸ Proclama els principis propis de la filosofia de la Il·lustració, com ara que la sobirania resideix essencialment en la Nació (art. 3), que la nació està obligada a conservar i protegir mitjançant lleis sàvies i justes la llibertat civil, la propietat i els altres drets legítims de tots els individus que la componen (art. 4), que entre les obligacions de tots els espanyols hi ha la de ser justos i benèfics (art. 6) o que l'objecte del Govern és la felicitat de la Nació (art. 13). A més dels principis liberals i ètics que incorpora, estableix criteris de racionalitat per millorar el funcionament social.

En regular el govern interior de les províncies i els pobles (títol VI) estableix mecanismes d'actuació en el camp social, específicament en la salut pública i l'assistència sanitària, l'educació i la beneficència, com a competència dels ajuntaments: a) “la policia de salubritat i comoditat”; b) “tenir cura de totes les escoles de primeres lletres i dels altres establiments que es paguin amb els fons del comú”, i c) “tenir cura dels hospitals, hospicis, cases d'expòsits i altres establiments de beneficència, sota les regles que es prescriguin” (art. 321, 1r, 5è i 6è), que desenvoluparan els esmentats “encàrrecs” sota la inspecció de la diputació provincial (art. 323), a la qual, a més de “promoure la prosperitat” (el gran eix de la Il·lustració), li pertocarà, segons l'article 335 (punts 5è i 8è), promoure “l'educació de la joventut” conforme als plans aprovats, així com tenir cura que els “establiments piadosos i de beneficència” compleixin el seus respectius objectius, i proposar al Govern les regles que creguin oportunes per reformar els abusos que s'observin.

Poc temps després del retorn a Espanya com a rei (març de 1814), Ferran VII va acabar amb tots aquests somnis liberals mitjançant el Decret de 4 de maig de 1814, amb el qual s'invalidava tota l'obra de les Corts de Cadis i es retornava a l'absolutisme, amb un breu parèntesi, iniciat amb la insurrecció de Riego a Andalusia, conegut com el Trienni Liberal (1820-1823), en què el rei hagué d'acceptar la Constitució de Cadis (“Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional (...”). Fou en aquest breu retorn liberal que nasqué, el dia 6 de febrer de 1822, la Llei sobre

social tendentes a desarrollar el comercio, disminuir las bases del poder de la nobleza y potenciar la burguesía”, i que va tenir “un papel destacado en el nacimiento de nuestro constitucionalismo (...)”, J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 10-12.

⁴⁰⁷ Es considera que la Constitució de Cadis constituí la primera oportunitat perquè els polítics catalans fossin cridats a participar activament en la política espanyola, encara que no sembla que hi tinguessin un paper gaire destacat, a excepció d'Antoni de Capmany, sense tenir en compte l'anècdota de la primera presidència de les Corts que va protagonitzar Ramon Llätzer de Dou. Aquest personatge —qualificat de camaleònic per Fontana— juntament amb Creus, Utgés i Papiol va formar part del sector reaccionari que es va enfrontar a les reformes que es proposaven. D'altra banda, pel que fa al fet nacionalista, és interessant el comentari de P. Vilar: “Al meu entendre, la Guerra de la Independència marca el moment de la història en què la ‘unitat espanyola’, la ‘unitat nacional’ s’afirma millor. (...) Cadis serà (...) el 1810, el gresol on intenta elaborar-se una nació espanyola alhora unitària i renovada”. Citat per Fontana a *La fi de l'antic règim*, op. cit., pàg. 165.

⁴⁰⁸ “...soportando la comparación con la Constitución francesa de 1791 o la americana de 1787”, ibídem pàg. 10.

l'establiment general de la beneficència, que més endavant comentarem. Tanmateix, va tenir una vida efímera, ja que aquesta etapa liberal fou truncada per la intervenció dels Cent Mil Fills de Sant Lluís i el suport de la Santa Aliança a Ferran VII, a partir de la qual Espanya s'immergí novament en l'absolutisme i entrà en l'anomenada *dècada ominosa*, amb la nova derogació de les normes de les Corts de Cadis i amb una situació econòmica catastròfica, la pèrdua de colònies i l'oposició liberal a l'exili. La Constitució de Cadis encara va revifar uns mesos, a partir del motí dels sergents a la Granja (12 d'agost de 1808), que la imposaren a la regent Maria Cristina, que aconseguí reemplaçar-la per una constitució més moderada, promulgada el 18 de juny de 1809.

La beneficència va néixer legalment, doncs, dins de l'Estat liberal, que li va donar cabuda “y desarrolló la asistencia al indigente, que empezará a denominarse beneficencia, dentro de un contexto público, como servicio administrativo (...)”.⁴⁰⁹ Tanmateix, es discuteixen els motius pels quals es va crear: creixement de les necessitats, economia ciutadana, influx del protestantisme perquè l'Estat assumís tasques assistencials o influència de la secularització i del moviment racionalitzador.⁴¹⁰ Altres autors assenyalen com a possibles causes la supressió de les facultats dels gremis, que ensorrà la protecció social gremial, la desamortització dels béns de l'Església, la supressió d'ordes religiosos, monestirs i convents que destrueixen les bases financeres i institucionals de l'assistència religiosa, o la liquidació del sistema senyorial.⁴¹¹ Tampoc no es poden excloure motivacions de caire controlador: “Nace la beneficencia concebida, no como una fundación personal, sino como un servicio público de clasificación, control, asistencia o represión de las clases populares más necesitadas.”⁴¹²

En les taules 14 i 15 que figuren al final d'aquest apartat es pot veure una síntesi de les dues lleis de beneficència promulgades a Espanya.⁴¹³ La primera, la Llei de 6 de febrer de 1822 sobre establiment general de beneficència, de signe més radical, aprovada durant el Trienni Liberal, va tenir una vigència molt breu, i va ser suprimida per Ferran VII a l'entrada de la *dècada ominosa*, encara que fou restablerta per poc temps el 1836. Aquesta llei assignà un paper molt rellevant als ajuntaments i a les juntes de beneficència municipals i parroquials; tanmateix, no tenia experiència, disposaven de pocs recursos i la seva curta durada impedí el desenvolupament i la posada en marxa de moltes accions. D'aquesta llei s'han de remarcar alguns aspectes:

- a) El protagonisme públic i més concretament el municipalisme. Es tracta d'una nova institució important de les polítiques públiques a favor dels més desvalguts. Aquesta preponderància pública es completa amb la subjecció a l'ordre de la policia que estableix la llei de tots els establiments de beneficència, inclosos els patronats particulars, els seus fons i rendes (art. 127), i la supressió de tots els establiments destinats a l'objecte públic de beneficència no mencionats a la llei, adjudicant els seus fons als que existeixin a la província, i de les juntes governatives de les cases de beneficència (art. 37).

⁴⁰⁹ J.N. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 70.

⁴¹⁰ C. Alemán i M. García Serrano, *Fundamentos de Bienestar...*, op. cit., pàg. 84.

⁴¹¹ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 164.

⁴¹² P. Carasa Soto, *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900* (Universitat de Valladolid, 1987), pàg. 520.

⁴¹³ Sobre la beneficència a Girona vegeu el complet treball de Josep Puy Pobres, *orfes i dements. La beneficència a Girona. 1849-1885* (Ajuntament de Girona, 2002).

- b) Fa una detallada relació dels beneficiaris de la llei, que inclou les dones que hagin concebut il·legítimament, els menors (nascuts a la maternitat, orfes desemparats, nens pobres), els indigents de la parròquia (pobres vergonyants), els captaires (els veïns amb llicència escrita i els transeünts pobres de solemnitat amb llicència), els malalts pobres (en general, del poble, els convalescents i els bojós).
- c) Les seves actuacions s'adrecen a l'atenció personal (subsistència i cura personal), a l'educació (primera ensenyança de nens pobres a les parròquies, a les maternitats i les cases de socors) i a la salut (vacunació de nens pobres, hospitalització domiciliària, atenció en hospitals públics, cases de convalescència i cases de bojós); ultrapassen, per tant, l'àmbit del que actualment entenem per serveis socials, tot i que inclouen força prestacions i activitats d'atenció personal organitzades i tècniques susceptibles d'aquesta consideració.
- d) L'organització està descentralitzada en les juntes municipals de beneficència i les juntes parroquials, en els pobles més petits, amb funcions molt àmplies, des de les de recaptació de fons fins a les assistencials i de control. És interessant la composició d'aquestes juntes, on a més dels representants de l'ajuntament (alcalde i regidors) i de l'Església (rector), n'hi ha del sector de la salut (metge i cirurgià) i del veïnat (veïns il·lustrats i caritatius). Aquí es pot veure com, malgrat la secularització que implica el seu caràcter públic, en realitat “más bien se trata de atenuar la ruptura formal, con una presencia simbólica. En todo caso esta presencia eclesial es casi permanente, incluso con sistemas políticos aparentemente más distantes de la Iglesia”.⁴¹⁴
- e) Per dirigir les accions de beneficència assenyala una clara preferència per les germanes de la caritat (“para desempeñar todos los cargos de Beneficencia que les estén encomendados, especialmente en la dirección de las casas de maternidad, y en la asistencia de los enfermos de ambos sexos en los hospitales”) (art. 14), encara que també hi podien intervenir les associacions que tinguessin per objecte la cura de nens expòsits o l'assistència als malalts (art. 15), que en tots els casos s'entenien “directa y exclusivamente con los Ayuntamientos respectivos, y solo en el caso de tener que reclamar de agravio contra ellos podrán dirigirse en derecho a las Diputaciones provinciales; las cuales en todo lo relativo al ramo de Beneficencias se entenderán con el Ministerio de la Gobernación de la Península” (art. 16). Amb aquesta regulació sembla que segueix clarament el principi de subsidiarietat.
- f) El dispositiu assistencial de resposta l'articula a l'entorn de les dues modalitats bàsiques tradicionals, però opta per defensar “l'hospitalitat domiciliària davant les tesis que defensaven l'internament i reclusió dels malalts”⁴¹⁵ i crea, per això, el càrrec de comissari de pobres, que s'havia d'encarregar de distribuir els socors domiciliaris (art. 87) d'acord amb els requisits d'accés que la mateixa llei establí. L'enfocament de l'atenció domiciliària era el que avui anomenaríem *sociosanitari*, ja que incloïa els socors domiciliaris per atendre les necessitats personals dels indigents i l'hospitalització domiciliària que subministrava als malalts pobres, l'atenció sanitària (vocals amb el títol d'infermers, sota el parer del facultatiu) i farmacèutica (medicaments necessaris) (art. 86-93 i 98-102). Els tipus d'establiments que establí la llei eren cases de maternitat a cada província, cases de

⁴¹⁴ C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 114.

⁴¹⁵ Josep Puy, *Pobres, orfes i dements...*, op. cit., pàg. 38.

socors i centres assistencials, i es distingia entre les cases de socors i els hospitals públics per a malalts que no poguessin ser atesos a casa, separant les cases de convalescència. Situa als afores dels pobles les cases per recollir i curar els bojos de tota mena, protegeix els drets dels malalts amb algunes prohibicions (el tancament continu, l'aspresa de tracte, els cops o els grills i cadenes) i propugna mesures terapèutiques (se'ls ha d'ocupar en els "trabajos de manos" més possibles i adequats).

- g) El finançament, com quasi sempre, és el punt dèbil que va dificultar que es duguessin a terme totes les seves previsions. La llei unifica els fons de beneficència en una sola classe, amb independència de la seva procedència, que separa en dues classes: els generals i els municipals.

1.4.2.2 La Constitució de 1845 i la Llei de beneficència de 1849

La Constitució promulgada el 23 de maig de 1845 es va voler presentar com una simple reforma de la constitució anterior, però en realitat es pot considerar com una veritable nova constitució que tenia un enfoc polític que convenia als interessos dels moderats.⁴¹⁶ Centrant-nos en els drets, podem dir que restringia alguns drets i mantenia l'absència de referències explícites als aspectes socials. Una altra característica era l'increment substancial del centralisme en detriment del món local, com reconeix el preàmbul de l'actual Llei de bases del règim local de 1985: "El fortalecimiento del poder Ejecutivo y el coetáneo despegue de la Administración del Estado reduplican las posibilidades de controlar eficazmente a las entidades locales, sometidas, al fin, a la férrea centralización que ahora ya con miras inmovilistas, los moderados llevaron a sus últimas consecuencias en las Leyes municipal y provincial de 1845."

Aquest context constitucional, ben diferent del de la llei anterior, condiona la regulació i organització de la nova Llei de beneficència, aprovada el 20 de juny de 1849, més moderada, que tingué una llarga vida, com veurem. Es tracta d'una llei marc molt més curta que l'anterior, i per tant, els seus reglaments adquireixen una gran importància, especialment el Reglament general d'aplicació de la Llei de 14 de maig de 1852, així com les normes de classificació dels establiments de 6 de juliol de 1853, la supressió de les juntes provincials i municipals de 17 de desembre de 1868, la recuperació de les juntes provincials i la instrucció per organitzar la beneficència de 27 de gener de 1885. Comparant aquesta llei amb l'anterior, Casado i Guillén conclouen que aquesta darrera és "más contemporizadora, pero ambas coinciden y este es un cambio político clave, en colocar la responsabilidad obligatoria de los órganos del Estado por encima de las que voluntariamente pudiera asumir la Iglesia u otras entidades e individuos; ese sería el plano de la Beneficencia particular".⁴¹⁷ Pel que fa al contingut d'aquesta segona llei i al seu reglament, podem assenyalar els trets bàsics següents:

⁴¹⁶ "El objetivo de esta Constitución es conforme al régimen político en un sentido exclusivamente moderado para garantizar el ejercicio del poder por este partido y asegurar el dominio político y social de la oligarquía, suprimiendo las alternativas que habían existido en años anteriores. La Constitución de 1845 impone la ideología, las instituciones i el orden de los moderados" (J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 40); "una Constitución muy favorable al poder ejecutivo" (P. Vilar, *Historia...*, op. cit. pàg. 82).

⁴¹⁷ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 164.

- a) En relació amb l'altra llei, podem dir que es va passar de la municipalització a la provincialització de la beneficència i que es va reforçar alhora un procés des de la subsidiarietat fins a la centralització (“La direcció de la beneficència corresponde al Gobierno”, art. 4), mitjançant la creació l'any 1847 d'un òrgan propi de l'Administració central, la Dirección General de Beneficencia y Sanidad en el Ministerio de la Gobernación. Com assenyala Puy de manera clara, la Llei de 1849 “centralitzava i provincialitzava l'activitat benèfica i arraconava el protagonisme municipal”, i destaca la diferent concepció d'aquesta llei amb la de sanitat: “Havia de ser una altra llei —la de Sanitat de 1855— qui donés suport als ajuntaments i establís el funcionament de l'assistència a la gent pobre i necessitada per part de les autoritats i facultatius. L'ajuntament es responsabilitzava de la caritat i l'atenció més directa i domiciliària. El cens de pobres corresponia a l'autoritat municipal. La Llei de Sanitat esdevingué el referent de moltes iniciatives del consistori en aquells anys”. Aquest aspecte significava a la pràctica l'establiment d'una doble “xarxa” assistencial; així mateix, aquesta relació amb la sanitat pot ser rellevant per entendre esdeveniments posteriors.

Malgrat aquest procés de centralització legal, en la realitat del dia a dia els que van haver d'assumir el paper assistencial van ser la província i el municipi. Per això, el paper bàsic de l'Estat, malgrat que tingués altres responsabilitats, va ser bàsicament, com s'ha dit, de disseny i control: “El proceso, en último término, conduce a la uniformización de las instituciones y a su control des de las instancias administrativas provinciales. Se trata de una evolución paralela a la sufrida por las instituciones asistenciales de la época.”⁴¹⁸

- b) Pel que fa als equipaments, es continuà l'esquema d'establir una xarxa assistencial completa amb un sistema de responsabilitats ben determinat. Una primera classificació dels establiments és entre els privats i els públics, i aquests darrers s'estructuren a partir de criteris territorials: generals (establiments per a bojos, sordsmuts, cecs, impedits i decrepits; art. 2 del Reglament), provincials (hospitals per a malalts, cases de misericòrdia, cases de maternitat i cases d'expòsits i cases d'orfes i desemparats; art. 3 del Reglament) i municipals (cases de refugi i hospitalitat passatgera i beneficència domiciliària). S'ha d'insistir, com mostren tots els estudis, que l'Estat, malgrat les seves responsabilitats, no tingué una participació destacada en la creació de centres amb fons estatals.⁴¹⁹

El plantejament general sobre les modalitats assistencials s'inverteix a favor de la reclusió: “Havia arribat el moment, també, de conformar la proposta d'un sistema tancat i de clara inspiració a favor de la reclusió dels que no entraven en el joc social. El paper de molts establiments assistencials agafa força i protagonisme.”⁴²⁰ Poden servir d'exemple l'esmentada casa i l'hospital de misericòrdia de Barcelona i altres de semblants amb funcions assistencials i reformadores en diversos indrets del Principat. En el darrer terç del segle XVIII a l'esmentada Misericòrdia barcelonina hi havia cap a un miler d'acollits, “amb predomini de les dones (...) que ingressaven per manca de recursos per a mantenir-se, perquè eren orfes o desemparades, o

⁴¹⁸ C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 123.

⁴¹⁹ “En 1855 se enumeran los establecimientos de beneficencia general que funcionan como tal y son siete. De ellos tres en Madrid, dos en sus proximidades —Leganés y Aranjuez—; uno en Toledo y otros en la provincia de Guadalajara”, *ibídem*, pàg. 120.

⁴²⁰ J. Puy, *Pobres, orfes i dements...*, pàg. 40-41.

havien estat recloses per ‘mala conducta’ (...). Allí resaven, treballaven molt —feien una jornada de deu hores— i menjaven poc (...),”⁴²¹ és a dir, les institucions de recollida sovint es convertien en fàbriques de treball forçat.⁴²²

Tanmateix, la resta de pobres no institucionalitzats, que també eren molts, es dedicaven a mendicar per Barcelona i rodalies. En general, es considera que malgrat les polítiques de reclusió esmentades, “se acentuaron las políticas de asistencia domiciliaria, que eran las más económicas, frente a las institucionales, pero los criterios de asistencia y control social, las categorías de pobres asistidos y los modos de hacer frente a los problemas sociales siguieron siendo los tradicionales de los siglos modernos. Las iniciativas siguieron estando, cuando las hubo, en el ámbito privado o en el ámbito municipal, como en los siglos anteriores”.⁴²³

- c) Per auxiliar el Govern en la direcció de la beneficència s’estableix una junta general a Madrid, juntes provincials a les capitals de província i juntes municipals als pobles (art. 5 i seg.). Aquestes juntes estan integrades per representants polítics, eclesiàstics, representants de les corporacions locals, algun patró dels establiments i altres nomenats a dit. En aquest esquema ocupa un lloc central el cap polític o governador civil, que es converteix en “representant directe i efectiu del control de l’Estat en l’administració de la beneficència pública provincial i municipal”. Al caràcter bàsicament consultiu de les juntes se li atribueix una funció específica important, com la que fa referència a la proposta dels reglaments especials dels establiments de beneficència (art. 10 i 11). Així, a Girona, per posar un cas concret, la Junta Provincial es va crear el 6 d’octubre de 1849 i l’any 1885 es va aprovar el *Reglamento para la dirección, régimen y administración de establecimientos provinciales de beneficencia pública*, que tenia un desenvolupament que incorporava plantejaments força avançats.⁴²⁴

Amb els trasbalsos polítics i les crisis econòmiques d’aquests anys és fàcil comprendre que les accions de la beneficència tinguessin una evolució complexa i complicada, però en tot cas la beneficència va desenvolupar un paper important en l’atenció a les persones més desvalgudes. Tanmateix, el seu ampli desenvolupament reglamentarista no va poder amagar les greus deficiències de funcionament, tant pel que fa a la qualitat com als efectius assistencials, que foren molt reduïts.⁴²⁵

⁴²¹ Informació procedent de Montserrat Carbonell citada per J. Fontana a *La fi de l’antic règim...*, op. cit., pàg. 55.

⁴²² “...a l’estil de les *workhouses* angleses”, ibídem, pàg. 54-55.

⁴²³ F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 228.

⁴²⁴ Estableix que l’hospici quedarà dividit en 4 seccions: lactància, pàrvuls, adults (més de set anys) i finalment vells, valetudinaris, cecs i sordsmuts. La Comissió proposa una nova organització, convençuda que és més científica i més avantatjosa per als allotjats, i els divideix en seccions segons les edats, tenint en compte l’atenció des de l’instant del naixement fins a la mort. “En totes —diu el reglament— es procurarà proporcionar als asilats un complet desenvolupament físic, una bona educació i la instrucció convenient perquè siguin útils a si mateixos i a la societat”. Vegeu: A. Vilà Flaquer i A. Vilà Mancebo, “Els serveis socials. Balanç del segle XX”, *Revista de Girona*, núm. 200, maig-juny de 2000, pàg. 134.

⁴²⁵ És interessant veure el balanç dels recursos de la beneficència de mitjan segle XIX que es va publicar a la *Gaceta* el 12 de desembre de 1857, reproduït per C. Alemán a *El sistema público...*, op. cit. pàg. 221-222.

1.4.2.3 Mesures legals en relació amb la infància

Per completar aquesta breu revisió normativa, cal fer alguna referència específica a la infància.⁴²⁶ Per atendre aquest col·lectiu comptaven des del segle XVI i XVII amb una gran diversitat d'equipaments reformadors no carcellers —vegeu la taula 13— que en bona part subsistiren en aquesta època. Però les característiques d'aquesta etapa en relació amb la infància són principalment d'ordre penal i protector. En el Codi penal de 1822 s'atenuen les penes, s'eximeix de culpabilitat els menors de set anys i a partir d'aquesta edat fins als 17 s'introdueix la qüestió del discerniment. Els codis posteriors de 1848, 1850 i 1870 fixaren la minoria d'edat als 9 anys i des d'aquesta edat fins als 15 s'aplicava el criteri del discerniment. D'altra banda, s'establí per primer cop l'atenuació de la responsabilitat als menors de 18 anys. També s'han d'esmentar els reglaments de 1805 i 1807, que disposaven la separació dels menors a les presons —l'Ordenança general de presons de 1834 ho reiterava i concretava⁴²⁷— i tractaven de la formació escolar i professional. Pel que fa a la protecció, s'ha d'esmentar la Llei de protecció a la infància i repressió de la mendicitat, promulgada el 12 d'agost de 1904, “la más perfecta de Europa, de aplicarse en los términos que estaba concebida”,⁴²⁸ que s'adreçava a menors de 10 anys, si bé el reglament de desenvolupament ho va ampliar fins als 16 anys, i feia referència als aspectes morals i educatius, juntament amb els sanitaris, que s'atenien de forma prioritària.⁴²⁹ Aquesta normativa va continuar vigent “en esencia —salvo algunas modificaciones— hasta el advenimiento de la democracia y la elaboración de las Leyes de Servicios Sociales en las respectivas comunidades autonómicas, a través del Decreto de 2 de julio de 1948” (text refós de la legislació de protecció de menors).⁴³⁰

Taula 13

Principals equipaments d'atenció a la infància

HOSPITALS	El concepte d'hospital era molt ampli i sovint feien les funcions d'atendre i educar la infància.
HOSPICIS	Amb l'especialització sanitària dels hospitals s'anomenen <i>hospicis</i> les institucions que acollien vells, malalts mentals, cecs, leprosos, orfes, pobres, expòsits, transeünts o altres col·lectius relacionats amb la pobresa i la marginació.
CASES DE MISERICÒRDIA	Tenien funcions semblants a les dels hospicis.
“INCLUSAS”	Acollien nens acabats de néixer abandonats, fins als 6 anys.

⁴²⁶ Pel que fa a l'ensenyament, pot ser interessant veure què passava en el cas de la ciutat de Girona. Salomó Marquès descriu al començament del segle XVIII, pel que fa a primeres lletres, la situació següent: “(...) hi ha mestres privats amb escola oberta al públic i que tenen permís dels Jurats per ensenyar. Alguns fins i tot són pagats per la ciutat per ensenyar gratuïtament els nombrosos nens pobres que hi ha a Girona (...) L'ensenyament en alguns casos es fa a la mateixa casa del mestre i en alguns locals de l'Ajuntament”, S. Marquès, *L'ensenyament a Girona al segle XVIII*, Col·legi Universitari de Girona, 1985, pàg. 19.

⁴²⁷ L'article 123 de l'Ordenança General de Presons de 1834 establia aquesta separació en els termes següents: “(...) mando que todos los presidiarios menores de dieciocho años que haya en cada presidio, vivan unidos en una cuadra o departamento con total separación de los de mayor edad”.

⁴²⁸ I. Palacio i C. Ruíz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 74-75.

⁴²⁹ Aquesta llei havia estat “promovida y largamente discutida por la Sociedad Española de Higiene entre 1900 y 1902, así como por el Congreso Español de Deontología Médica en su Asamblea de mayo de 1903”, *ibídem*, pàg. 75.

⁴³⁰ *Ibídem*, pàg. 76.

CASES D'EXPOSITIS	Atenien els nens de 6 a 12 anys que provenien de les "inclusas" .
CASES D'ORFES	Destinades a nens orfes de 6 a 12 anys.
COL·LEGIS DE NENS DE LA DOCTRINA	Tots aquests col·legis tenen unes funcions molt semblants: acollir els orfes o abandonats per criar-los i ensenyar-los fins a l'edat de treballar. Alguns van desenvolupar també funcions de reforma.
COL·LEGIS DE DESEMPARATS	
COL·LEGIS DE NENS DE L'AMOR DE DÉU	
OBRES PIES	
CASES DEL "TRABAJO Y LABOR"	Es crearen per afrontar l'augment de la prostitució i es feien als afores de les ciutats. La de Madrid es convertir en casa de galera.
BEATERIS	Recollien les prostitutes i les mares solteres abandonades, moltes adolescents, per vetllar per la seva "salvació".
CASES DE PENEDIDES O DE RECOLLIDA	Unes s'adreçaven a la vida religiosa ("casas de arrepentidas") i altres es col·locaven al servei domèstic, o bé se'ls buscava marit.

Font: elaboració pròpia amb les dades de l'estudi de Julián Palacios a *Menores y marginados*.⁴³¹

⁴³¹ Julián Palacios, *Menores y marginados...*, op. cit., pàg. 49-58.

Taula 14

Llei de beneficència de 1822 (Ley de 6 de febrero de 1822, sobre Establecimiento general de Beneficencia)

DEFINICIÓ	No hi ha una definició específica de <i>beneficència</i> , cal deduir-ne el significat a partir de les funcions i dispositius que estableix.
BENEFICIARIS	<p>Cal també desglossar-los dels diferents tipus d'atenció:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Totes les dones que hagin concebut il·legítimament a partir del setè mes i hagin de demanar socors en el refugi per a dones embarassades i parides de la casa de maternitat (arts. 42-43). - Els nens menors de dos anys nascuts a la maternitat si la mare determina deixar-los o els que foren “expuestos ó entregados a mano” per ser atesos al departament de lactants, després d'aquesta edat són traslladats al departament de criança i conservació. - Els orfes desemparats i els nens de la casa de maternitat més grans de sis anys per entrar a les cases de socors, els impeditos i els altres pobres que no tinguin cap recurs “para proporcionarse el sustento diario” i que no se'ls pugui socórrer a casa seva. - Els nens pobres per accedir a la primera ensenyança i vacunar-se (art. 21). - Els indigents residents a la parròquia, de bones costums i tenor ofici o ocupació coneguda per rebre socors domiciliaris (arts. 86 i 88). - Els estrangers que s'estableixin en un poble amb algun ofici, art o professió útil i s'impossibilitin per guanyar el seu manteniment participen en tots els socors que la nació dispensi als espanyols necessitats i estan subjectes a les mateixes lleis i reglaments (art. 92). - Els captaires veïns del lloc amb llicència escrita de la Junta Municipal de Beneficència per demanar almoïna, fins que es posi totalment en marxa la llei (art. 96). - Als captaires transeünts amb un passaport que expressi que són pobres de solemnitat se'ls pot donar la llicència per demanar almoïna com els veïns (art. 96). - Malalts pobres per rebre els socors i medicaments establerts pel facultatiu dins l'hospitalitat domiciliària (art. 98-99). - Malalts pobres que tenen el domicili al poble, que tenen malalties sospitoses o que no poden ser atesos a casa seva i han de ser curats en els hospitals (art. 98). - Malalts convalescents pobres dels hospitals per ser atesos en els hospitals de convalescents (art. 116). - Bojos de tota mena. No especifica que siguin pobres; al contrari: determina que s'ha d'establir per reglament el que han de pagar “los que puedan costear su curación” (art. 119 i 126).

RESPONSABILITATS PÚBLIQUES	<p>Les juntes municipals o parroquials han de tenir cura de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'hospitalitat i els socors domiciliaris - la primera ensenyança als nens pobres - vacunar els nens pobres - recollir expòsits i desemparats - conduir als establiments de beneficència els que no puguin ser atesos a casa seva (art. 21-22) <p>Tenen la tutela i la curaduria dels individus d'ambdós sexes que es criïn a la casa de maternitat (art. 63).</p> <p>Han de presentar anualment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - els comptes documentats dels fons - una idea exacta de l'estat de l'hospitalitat i dels socors domiciliaris
ORGANITZACIÓ	<p>Junta Municipal de Beneficència. Ha d'atendre tots els assumptes d'aquest ram com a auxiliar del seu respectiu ajuntament. La composició ha de ser de nou membres (alcalde, regidor, rector, quatre veïns il·lustrats i caritatius, un metge i un cirurgià) si el municipi té menys de 400 habitants, i de set en els municipis més petits (art. 1-10).</p> <p>Obligacions (art.12):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fer observar la llei, els reglaments i les ordres als directors, administradors i altres empleats dels establiments de beneficència. 2. Informar l'ajuntament sobre la necessitat d'augmentar, suprimir o arreglar algun establiment. 3. Proposar arbitris per a la seva dotació i socors a la indigència en les necessitats extraordinàries. 4. Executar les ordres del Govern sobre mendicitat. 5. Rebre i examinar els comptes dels establiments i després d'examinar-los passar-los a la censura de l'ajuntament. 6. Tenir cura de la bona administració dels establiments. 7. Proposar als ajuntaments el director i administrador dels establiments. 8. Elaborar anualment el pressupost de les despeses i l'estadística de beneficència i passar-ho després a l'ajuntament. 9. Presentar anualment a l'ajuntament els comptes documentats dels fons invertits en l'hospitalitat i socors domiciliaris. <p>Junta Parroquial de Beneficència (en les poblacions amb molta població):</p> <p>Funcions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Col·lecta de l'almoïna 2. Subscripcions voluntàries 3. Hospitalitat i socors domiciliaris 4. Primera ensenyança

	<p>5. Vacunació dels nens pobres</p> <p>6. Recollida dels expòsits i desemparats</p> <p>7. Conduir als establiments els que no puguin ser atesos a casa seva (art. 21)</p> <p>Subjeccions i supressions:</p> <p>a) Tots els establiments de beneficència, incloent-hi els patronats particulars, els seus fons i rendes, queden subjectes en tot a l'ordre de policia que prescriu la llei (art. 127).</p> <p>b) Tots els establiments destinats a objecte públic de beneficència no mencionats en la llei s'han de suprimir i s'han d'adjudicar els fons als establiments que encara hi hagi a la província (art. 134).</p> <p>c) Supressió de totes les juntes governatives de les cases públiques de beneficència i les seves oficines (art. 37).</p>
--	---

GESTIÓ	<ul style="list-style-type: none"> - Càrrecs de beneficència: es prefereixen les germanes de la caritat (art. 14). - Associacions que tinguin per objecte la cura de nens expòsits o l'assistència als malalts. - Germandats: s'ha de procurar atreure-les als objectes de la caritat (art. 15). - Visitador: ha de ser nomenat per la Junta per vigilar els establiments (art. 13). - Comissari de pobres: encarregat de distribuir els socors domiciliaris i de donar-ne compte a la Junta (art. 87).
---------------	---

DISPOSITIU ASSISTENCIAL	ESTABLIMENTS	<ul style="list-style-type: none"> - Cases de maternitat: n'hi ha d'haver a cada província. Han de tenir tres departaments: refugi per a dones embarassades o que ja han parit, lactància dels nens, nens que s'han d'educar fins a l'edat de 6 anys (art. 40.70). - Cases de socors: a cada província n'hi ha d'haver una o més d'una, segons les circumstàncies. Han d'acollir els orfes desemparats, els nens de la casa de maternitat de més de 6 anys, els impedits i els altres pobres sense recursos. Són asils de la pobresa involuntària i es prohibeix destinar-hi persones per via de correcció o càstig. Activitats: primera ensenyança, treball (s'establiran fabriques i tallers). Als assistits se'ls permetrà una "prudente y arreglada libertad" (art. 71-85). - Hospitals públics: per als malalts que no puguin ser atesos a casa. N'hi ha d'haver a totes les capitals de província i altres pobles que el Govern consideri convenient, però cap no en podrà tenir més de quatre, que no comprendrà el de convalescència, que serà separat sempre que sigui possible, i el de bojos, que ho serà sempre. Hi ha d'haver departaments o sales separades per homes i dones, nens i adults, parteres i dones que ja han parit, o segons diferents malalties, a part de peces separades per als malalts que es paguin l'estada ells mateixos o que els la paguin els seus amos o alguna altra persona (art. 104-114). <p>Normativa mínima: per reglament Preveu la regulació de l'entrada, col·locació, permanència i sortida de malalts, ventilació, neteja i fumigacions, la manera de dipositar els cadàvers, la quantitat i qualitat dels aliments, l'ordre i</p>
--------------------------------	---------------------	---

		<p>Cases de convalsència: als afores dels pobles que sigui necessari, preveu un reglament per regular el règim interior (art. 166-118).</p> <p>Cases per recollir i curar els bojós de tota mena: poden ser comunes a dues províncies o més i no poden ser a la capital. Els homes i les dones han d'estar separats, i si és possible, segons el caràcter i període de la malaltia. En aquestes cases no es pot usar mai el tancament continu, l'aspresa en el tracte, els cops, els grills i cadenes (art. 119-126), i se'ls ha d'ocupar en els "trabajos de manos" més possibles i adequats (art. 123).</p>
	ASSISTÈNCIA DOMICILIÀRIA	<ul style="list-style-type: none"> - Socors domiciliaris: s'han d'atendre les necessitats dels indigents a domicili (només quan no sigui possible es poden conduir a una casa de socors). Requisits: ser veí de la parròquia, de bones costums i tenir ofici o ocupació coneguts. Preveu el treball a domicili si la necessitat prové de la manca de feina (subministrament de matèries primeres) (art. 86-93). - Comissari de pobres: hi ha d'haver un membre de la Junta que s'encarregui de distribuir els socors domiciliaris i de donar compte setmanalment a la Junta de les activitats i ajudes que es concedeixin (art. 87). - Prohibició absoluta de demanar almoïna: quan hi hagi establertes les cases de socors i els auxilis domiciliaris, només poden demanar almoïna transitòriament els captaires del poble amb llicència de la Junta Municipal (art. 93-96). - Hospitalitat domiciliària: n'hi ha d'haver a tots els pobles en què les circumstàncies ho permetin. Aquest servei ha de subministrar a tots els malalts pobres a casa seva els socors i medicaments necessaris, nomenant un o més vocals, sota el títol d'infermers, que s'encarregaran de fer els informes i escoltar el parer del facultatiu abans de subministrar cap tipus de socors (art. 98-102). - Col·laboració: de les associacions de caritat dedicada assistir els malalts a casa seva. La junta de Beneficència s'ha de posar d'acord amb l'associació per auxiliar-la en les seves operacions en cas necessari (art. 102). - Subsidiarietat de l'atenció hospitalària: es limita als que no tinguin domicili al poble, als que tenen malalties sospitoses.
FINANÇAMENT	Fons de beneficència	<p>Els fons de qualsevol procedència s'unifiquen en una sola classe: destinats al socors de les necessitats establertes per la llei.</p> <p>Classes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generals: procedents de rendes, consignacions i arbitris que assignin les Corts. Serveixen per socórrer les cases de beneficència del regne i auxiliar els pobles en les necessitats ordinàries. - Municipals: rendes, béns, censos, drets, accions i altres arbitris particulars a què tinguin dret els establiments de

		beneficència i les almoines que col·lectin les juntes dels pobles. Serveixen per mantenir els establiments de beneficència i els socors domiciliaris de cada poble.
SALUT		<p>Les juntes municipals parroquials han de tenir cura de (art. 21-22):</p> <ul style="list-style-type: none"> - La vacunació dels nens pobres - L'hospitalització domiciliària - Els hospitals públics - Les cases de convalescència - Les cases de bojos
EDUCACIÓ		Les juntes municipals parroquials han de tenir cura de la primera ensenyança dels nens pobres a les maternitats i les cases de socors.

Font: elaboració pròpia.

Taula 15

Llei de beneficència de 1849 (Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849)

DEFINICIÓ	No hi ha una definició específica de <i>beneficència</i> , cal deduir-ne el significat a partir de les funcions i dispositius que la Llei estableix.	
BENEFICIARIS	Els establiments de beneficència no poden admetre pobres captaires vàlids (art. 18).	
RESPONSABILITATS PÚBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció de la beneficència correspon al Govern (art. 4). - El Govern té facultats per crear o suprimir establiments públics i privats, seguint el procediments que estableix la llei (art. 15). 	
ORGANITZACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> - Junta General: <ul style="list-style-type: none"> o Té funcions consultives del Govern en matèria de beneficència (art. 10). o Proposar al Govern l'aprovació dels reglaments dels establiments de beneficència al seu càrrec (art. 11). - Juntes provincials (art. 12): <ul style="list-style-type: none"> o Han d'establir, on sigui possible, juntes de senyores que com a delegades tinguin cura de les cases d'expòsits. o S'autoritza l'establiment de cases subalternes de maternitat. - Juntes municipals (art. 13): <ul style="list-style-type: none"> o Organitzar i fomentar els socors domiciliaris, especialment en espècie. o Determinar el nombre de juntes subalternes de socors domiciliaris per barris: juntes parroquials de beneficència domiciliària. 	
DISPOSITIU ASSISTENCIAL	Establiments	<ul style="list-style-type: none"> - Els establiments de beneficència són públics (art.1), exclouen únicament els que es mantinguin "exclusivamente con fondos propios donados o legados por particulares [...]". - Queden exclosos els establiments de "beneficència no voluntaris": els disciplinaris i correccionals (art. 19). - Els establiments que pertanyien al patrimoni reial s'han de continuar regint pels seus reglaments (art. 19). - Classificació dels establiments (art. 2-3): <ul style="list-style-type: none"> o Establiments generals o Establiments provincials (són provincials per la seva naturalesa les cases de maternitat i d'expòsits i les cases d'orfes i desemparats) o Establiments municipals
	Domiciliària	

		- La llei esmenta com a competència de les juntes municipals “todo género de socorros domiciliarios, y muy particularmente los socorros en especie”, sense detallar res més.
FINANÇAMENT	Béns de la beneficència	<ul style="list-style-type: none"> - Els que posseïen els establiments en el moment d’aprovar la llei o els que es creïn en el futur. - Les quantitats que es consignin en els pressupostos generals, provincials i municipals.

Font: elaboració pròpia.

1.4.3 La qüestió social i les noves respostes

El procés d'industrialització, com s'ha comentat, significà canvis socioeconòmics importants en el tipus i magnitud de les necessitats, fins al punt que els dispositius existents es revelaren totalment insuficients. La situació a Espanya, “[...] el deplorable estado de las clases populares, como consecuencia de la tardía industrialización”, va donar lloc a l'anomenada “cuestión social, fenómeno de amplias y dramáticas dimensiones ya desde las últimas décadas del XIX”⁴³²

Per afrontar aquests nous reptes calien solucions diferents, que es començaren a desenvolupar en aquesta etapa, paral·lelament a les accions de beneficència i a les altres a què ja ens hem referit. A continuació assenyalarem algunes de les noves i singulars respostes sorgides a l'entorn del món laboral, on s'observen accions i manifestacions pròpies o properes als serveis socials.

1.4.3.1 L'ajuda mútua obrera

En el segle XVIII a Espanya es va produir una gran expansió dels “montepíos”, com a societats de socors mutus sorgides com a conseqüència de la supressió de les confraries i germandats gremials⁴³³ i afavorides per l'impuls que reberen del Govern. En general, aquestes societats tenen com a objectiu “asegurar riesgos, tales como la enfermedad, accidentes o incapacidad para seguir trabajando o muerte. Para asegurar tales hechos, los afiliados alimentaban mediante una cuota mensual un fondo de reserva capaz de responder en caso de producirse alguno de los riesgos cubiertos”.⁴³⁴

A Catalunya, des dels anys trenta del segle XIX s'observa una tendència cap a un moviment associatiu,⁴³⁵ d'ajuda mútua i cooperatiu. Entre les entitats primerenques cal destacar la constitució a Barcelona de l'Associació Mútua d'Obrers de la Indústria Cotonera (1840), la creació de la Comissió de la classe de filadors (1854) o la fundació de la cooperativa L'Antiga del Camp de l'Arpa (1866). L'any 1868 se celebrà a Barcelona el Congrés Obrer de tendència federal, mutualista i cooperativista i l'any 1899 el Primer Congrés Cooperativista Català.

Pel que fa al foment de l'estalvi obrer,⁴³⁶ s'ha de ressenyar la fundació l'any 1844 de la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de Barcelona,⁴³⁷ que fou la primera a Catalunya. Es tracta, doncs, d'entitats de socors mutus per cobrir determinats riscos que preocupaven els treballadors i que desenvoluparen importants funcions de previsió i també d'ajuda i promoció dels treballadors.

⁴³² Irene Palacio i Cándido Ruiz Rodrigo, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 16.

⁴³³ Reial Ordre de 27 de juny de 1767.

⁴³⁴ C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 98.

⁴³⁵ Una Reial Ordre de 1839 autoritza els obrers a constituir societats d'ajuda mútua i de beneficència.

⁴³⁶ Malgrat els antecedents d'algunes caixes d'estalvis a Alemanya i als Països Baixos des de 1778, s'atribueix a Jeremy Bentham (1748-1832) la idea de les caixes com a entitats públiques receptors de les aportacions dels obrers amb l'objecte de proporcionar-los seguretat en l'estalvi i les assegurances, especialment en la vellesa.

⁴³⁷ La seguiren a Catalunya en el segle XIX la Caixa d'Estalvis de Sabadell (1859), la Caixa d'Estalvis Laietana de Mataró (1863), la Caixa d'Estalvis de Manresa (1865), la Caixa d'Estalvis de Terrassa (1877) i la Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu (1896).

Dins aquest moviment també es crearen, cap a mitjan segle XIX, els ateneus obrers, amb funcions bàsicament culturals, però també de trobada i ajuda solidària, com l'Ateneu Català de la Classe Obrera de Barcelona (1861) o l'Ateneu Igualadí de la Classe Obrera (1863), i al començament del segle XX, la coneguda Escola Moderna que fundà Ferrer i Guàrdia el 1901 i que propugnava un ensenyament laic i racionalista adreçat als obrers.

També es pot esmentar l'acció social empresarial, amb diverses realitzacions: mutualisme laboral, accions benèfiques o en l'àmbit de la salut, l'habitatge o l'educació.

1.4.3.2 La legislació laboral i les assegurances socials

Per afrontar la peremptòria situació dels treballadors que s'ha descrit, al final del segle XIX es va crear mitjançant el Reial decret de 5 de desembre de 1883 la *Comisión para el estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo*, amb l'objectiu bàsic d'estudiar la situació i preparar la legislació necessària. Aquesta comissió formava part d'un paquet de reformes socials del nou Govern liberal presidit per Posada Herrera, que incloïa a més el sufragi universal, el foment de la institució pública, el servei militar obligatori i la reforma fiscal. Aquesta comissió va elaborar diferents estudis i projectes⁴³⁸ que possibilitaren l'aprovació de les primers normatives de protecció social i laboral, com la Llei d'accidents de treball de 30 de gener de 1900,⁴³⁹ la Llei de 13 de març de 1900 sobre condicions de treball de les dones i els nens i el Reial reglament d'aplicació de 13 de novembre de 1900 o el Reial Decret de 25 de maig de 1900 de creació d'escoles en els establiments industrials i fabrils i concessió de permisos per facilitar la instrucció dels obrers.⁴⁴⁰

Aquesta comissió tingué continuïtat en l'Institut de Reformes Socials (IRS), creat pel Reial decret de 23 d'abril de 1903 amb l'objectiu de “preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras” (art. 1). Carmen Alemán li atribueix un paper clau en la configuració dels serveis socials i del benestar: “Ciertamente el siglo XX va a ser un siglo de profundas transformaciones en el campo de los servicios sociales. Cambios acelerados que desde la superación de la beneficencia pública llegará hasta la aparición del bienestar social, como se consigna en la Constitución española de 1978. Pero el inicio de este recorrido se sitúa en el Instituto de Reformas Sociales.”⁴⁴¹

L'esmentat institut, d'acord amb la seva finalitat, va preparar diversos estudis relacionats amb les qüestions socials i va impulsar la preparació de múltiples mesures legals, entre les quals es poden esmentar: la Llei de 8 de gener de 1907 de prohibició del treball de la dona embarassada i la lactància; el Reial decret de 25 de gener de 1908, que

⁴³⁸ Per exemple les bases per a una llei d'invàlids del treball el 1887.

⁴³⁹ Per ampliar la qüestió de l'evolució de les normes sobre la invalidesa, vegeu l'estudi de Manuel Aznar “La evolución histórica de la protección a la invalidez en la seguridad Social española”, *Boletín de estudios y documentación del SEREM*, núm. 7, febrer de 1977, pàg. 21-34.

⁴⁴⁰ Aquestes normes de protecció laborals i sobre la formació figuren en el treball recopilatori de documents i textos comentats per a una història de l'educació social a Espanya d'I. Palacio i C. Ruiz, *Asistencia social y educación* (Universitat de València), pàg. 205-228.

⁴⁴¹ C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 131.

prohibí el treball de dones i menors en determinades indústries insalubres i perilloses; la Llei de 22 de juliol de 1912, que prohibeix el treball nocturn de la dona; la Llei de 3 de març de 1904 del descans setmanal obligatori; la Llei de 12 de juny de 1906, que estableix la inembargabilitat dels salaris i dels instruments de treball; la Llei de 27 d'abril de 1909 que regula la vaga; la Llei de 19 de maig de 1908 sobre conciliació i arbitratge industrial, o la Llei d'emigració de 21 de desembre de 1907.

Però l'IRS també actuà en el camp de la previsió. Va intervenir en la creació de l'Institut Nacional de Previsió (1908),⁴⁴² el conegut INP, que es convertiria amb el temps en l'organisme bàsic de la Seguretat Social espanyola. Aquest institut va començar les activitats de previsió amb la posada en marxa del retir obrer, la primera assegurança social a Espanya, que fou del tipus anomenat *llibertat subsidiada*, és a dir, intentava fer compatibles la llibertat d'afiliació i la cotització amb un subsidi públic que impulsés els esforços dels obrers amb pocs recursos. Va ser una fórmula que arribava tard i que de seguida es va revelar insuficient⁴⁴³ i per això calgué establir un sistema obligatori⁴⁴⁴ que es projectés sobre tota la societat. Es va posar en marxa l'octubre de 1919, amb un sistema de transitorietat i d'incentius que es finançava amb aportacions dels empresaris i de l'Estat; en la primera fase les aportacions dels treballadors seria voluntària i de millora de la pensió, fixada en la insignificant suma de 365 pessetes Anuals.⁴⁴⁵ El reglament d'aquesta disposició⁴⁴⁶ regulava també un règim transitori de protecció als invàlids, fins que no s'organitzés una assegurança específica complementària de la de retir.⁴⁴⁷ L'any 1920 es va crear el Ministeri de Treball, que va integrar els dos instituts, l'IRS i l'INP.

Un esdeveniment important per al progrés de la protecció social fou la Conferència Nacional d'Assegurances per a Malaltia, Invalidesa i Maternitat, convocada per l'INP i la Caixa de Pensions per a la Vellesa i l'Estalvi (CPVE), que se celebrà a Barcelona del 20 al 26 de novembre de 1922, en la qual s'aprovà la implantació de les tres assegurances esmentades. La constitució de l'assegurança obligatòria de maternitat acomplia l'acord de la OIT (Conferència de Washington, 1919) i es va implantar mitjançant el Decret de 21 d'agost de 1923, però no es va posar en marxa fins al 1931, i l'assegurança de malaltia encara va trigar 20 anys a arribar.

La dictadura de Primo de Rivera (1923-30) va dissoldre l'IRS en el ministeri anomenat de Treball, Comerç i Indústria i va canviar l'intervencionisme reformista pel burocràtic. La Llei d'organització corporativa nacional de 26 de novembre de 1926 s'erigí en el text legal bàsic en la matèria, que estableix "una compleja organización de la vida profesional que tiene por base el Comité paritario local y de oficio, y culmina en la Corporación

⁴⁴² La llei de 27 de febrer de 1908, constitutiva de l'INP, li atribuïa els fins següents: "difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados al efecto, y voluntariamente, se constituya bajo este patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos; estimular y favorecer dichas prácticas de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares".

⁴⁴³ Amb aquest sistema el nombre de titulars de pensions diferides no arribà mai als 25.000 en el territori de la CPVE, mentre que el nombre potencial d'afiliats es pot calcular al voltant d'un milió l'any 1920. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia* (Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1996), pàg. 426.

⁴⁴⁴ Reial decret d'11 de març de 1919. Aquesta assegurança cobria la població assalariada de 16 a 65 anys amb ingressos anuals inferiors a 4.000 pessetes.

⁴⁴⁵ A la darrera de 1921 a Catalunya i les Balears hi havia inscrits 77.664 treballadors de 8.678 empreses.

⁴⁴⁶ Reial decret de 21 de gener de 1921.

⁴⁴⁷ M. Aznar, "La evolución histórica...", op. cit., pàg. 25-28.

Nacional de rama industrial regida por su Consejo de Corporación”⁴⁴⁸. Tanmateix, sembla que no va arribar a posar-se totalment en pràctica.

1.4.3.3 La Constitució del 1931

Per tancar aquest apartat i donar entrada al següent, s’han d’assenyalar alguns aspectes de la Constitució del 1931, que correspon a l’etapa de la II República, proclamada el 14 d’abril del mateix any, que possibilità l’experiència de la Generalitat. Es van convocar eleccions a les Corts constituents el 28 de juny, amb uns resultats favorables a la coalició republicana socialista, que va obtenir 250 escons dels 464 que tenia la Cambra; el partit radical va obtenir un centenar de diputats i la dreta (partits agraris i conservadors, inclosos els representants de la Lliga i el PNV), uns 80 diputats.

L’article primer de la Constitució republicana de 1931 defineix Espanya com una República democràtica de treballadors. Així mateix, per fer possible l’autonomia de les regions estableix un nou concepte, “el Estado integral”,⁴⁴⁹ que considera compatible amb l’autonomia dels municipis i les regions, i en el títol primer possibilita la creació d’autonomies regionals (“...y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”⁴⁵⁰; art. 8).

Per que fa als drets, es constata la preocupació de la Comissió constituent, presidida pel professor socialista Jiménez de Asúa, que el text reculli l’ampliació dels drets ciutadans, “en el doble sentido de recoger las aspiraciones sociales más sentidas, hasta entonces desconocidas por nuestros textos constitucionales, y de asegurar el cumplimiento de la declaración de derechos”.⁴⁵¹ El text constitucional distingí dos grups de drets: el primer es refereix als “individuals i polítics” (capítol I del títol III) i inclou una àmplia relació dels drets i llibertats civils i polítics (residència, circulació, inviolabilitat del domicili i de la correspondència, associació política i sindical, de reunió, llibertat de pensament i d’expressió, *habeas corpus*, etc.), amb la important incorporació del sufragi universal als 23 anys, que converteix Espanya en un dels primers països a reconèixer el sufragi universal femení. El segon grup de drets són els de “família, economia i cultura” (capítol II del títol III), que recull els drets de la família, el matrimoni i la filiació (art. 43) i, en el darrer paràgraf, estableix un marament exprés a l’Estat d’assistència als malalts, vells i nens: “El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la Declaración de Ginebra o tabla de los derechos del niño”, i a l’article 46 declara l’obligació social de treballar, que gaudirà de la protecció que estableixin les lleis, però que, en tot cas, “La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna”. A continuació, aquest article estableix un programa de “legislación social” que s’havia de posar en marxa i que inclou:

⁴⁴⁸ C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 143.

⁴⁴⁹ “(...) Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que sean compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en este sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso”. Discurs del president de la Comissió redactora del Projecte, reproduït a J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 170.

⁴⁵⁰ “Artículo 11. Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12”.

⁴⁵¹ J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 100.

- Assegurança de malaltia, accidents, atur forçós, vellesa, invalidesa i mort.
- Treball de les dones i els joves i, especialment, protecció de la maternitat.
- Jornada de treball i salari mínim i familiar.
- Vacances anuals remunerades.
- Condicions de l'obrer espanyol a l'estranger.
- Institucions de cooperació, relació economicojurídica dels factors que integren la producció.
- Participació dels obrers en la direcció, l'administració i els beneficis de les empreses.
- Tot el que afecti la defensa dels treballadors.

L'article següent el dedica a la protecció dels camperols i els pescadors, i concreta també el programa legislatiu: patrimoni familiar inembargable i exempt d'impostos, crèdit agrícola, indemnització per pèrdua de collites, cooperatives de producció i consum, caixes de previsió, escoles d'agricultura i agropecuàries, obres per al rec i vies rurals.

Finalment, un altre dret social d'aquest grup que mereix un comentari a part és el dret a l'educació, establert a l'article 48, que assenyala que l'ensenyament primari serà gratuït, obligatori i laic i que es realitzarà mitjançant institucions educatives enllaçades pel sistema de l'escola unificada. Així mateix, l'article 50 permet que les regions autònomes organitzin l'ensenyament en les seves llengües respectives:⁴⁵² estableix l'obligatorietat de l'estudi de la llengua castellana i deixa oberta la porta perquè l'Estat pugui mantenir o crear institucions docents en tots els graus en l'idioma oficial de la República.

Pel que fa al tema de les autonomies, com ja hem indicat, fou àmpliament debatut: "El tema de las autonomías fue, después del religioso, el más debatido, y las Cortes constituyentes lo abordaron con mucha prudencia, sin duda porque la mayoría de sus componentes, incluyendo a los partidos más democráticos y populares, eran reticentes a las autonomías."⁴⁵³ L'esquema bàsic del repartiment competencial té una certa similitud amb l'actual: competències exclusives de l'Estat (art. 14), competències compartides (l'Estat, la legislació i les regions autònomes, l'execució; art. 15) i la resta "podran correspondre a la competència de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes" (art. 16).

L'aplicació de la fórmula de repartiment competencial de les matèries relacionades amb la intervenció social atribueix competència exclusiva a l'Estat en la "defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales" (art. 14 i 15), i com a competències compartides, amb execució de la regió, figura la legislació penal i social (art. 15 i 1), les bases mínimes de la legislació sanitària interior (art. 15 i 7), el règim d'assegurances socials (art. 15 i 8), el règim d'associacions (art. 15 i 10), però, igual que a la

⁴⁵² "El primer govern republicà procurà donar resposta a alguns dels temes que té plantejats l'escola a Catalunya. El mateix més d'abril del 1931 es promulga el Decret sobre la Llengua, que permet l'ensenyament en català. No oblidem que l'escola pública en castellà és el majoritari (...)", S. Marquès, "L'Educació. Balanç del segle XX", *Revista de Girona*, núm. 200, desembre de 2000, pàg. 150.

⁴⁵³ *Ibidem*, pàg. 107.

Constitució actual, no figurava com a competència de l'Estat la beneficència ni l'assistència social, que per tant, podien correspondre a les regions autònomes.

1.4.4 Les experiències d'autogovern català

Davant del centralisme que, com s'ha comentat, imperà majoritàriament a Espanya en aquest darrer període estudiat, sorgiren a mitjan segle XIX els primers moviments regionals. Es considera que la mateixa existència d'aquests moviments és deguda “a la forma traumática y artificial en que se había realizado, varios siglos antes, la unificación del Estado español. Los elementos políticos, sociales y culturales de las unidades integradas nunca llegaron a una articulación satisfactoria”.⁴⁵⁴ El catalanisme com a moviment que propugna el reconeixement de la personalitat política de Catalunya comença a manifestar-se cap a la primera meitat del segle XIX i la Renaixença com a procés de recuperació de la llengua i literatura catalana se situa a mitjan del mateix segle. La base del nacionalisme es concretà al *Memorial de Greuges* (1885). Des del punt de vista polític fou transcendent que al començament de segle s'establís a Catalunya un sistema de partits propis que aconseguí desplaçar els estatals, i que s'aconguessin formular els fonaments per a l'autonomia a les Bases de Manresa (1892).

En aquest context de grans conflictes socials i polítics d'aquesta etapa cal situar les experiències que es presenten referides a les dues breus etapes d'autonomia que es desenvoluparen durant la Mancomunitat (1914-1925) i la Generalitat republicana (1931-1939). Aquests períodes s'han invocat sovint com a punt de referència dels serveis socials catalans, tal vegada mitificant-los o potser sobrevalorant-los. És cert que la brevetat dels períodes, les insuficiències competencials, jurídiques i els escassos recursos fan difícil d'avaluar les iniciatives i realitzacions efectuades. En els apartats següents es presenten algunes de les realitzacions pròpies més singulars relacionades amb les actuacions d'ajuda personal a les persones necessitades, en el benentès que el marc general de respostes exposat abans era també aplicable a Catalunya.

1.4.4.1 La Mancomunitat de Catalunya (1914-1925)

La iniciativa va sorgir d'una proposició aprovada per la Diputació de Barcelona el 30 de maig de 1911, que després va ser acceptada per les altres tres diputacions. Prenent aquest document com a punt de partida es va elaborar la ponència i les bases definitives que una comissió, encapçalada per Prat de la Riba,⁴⁵⁵ presentà a Canalejas i que es va comprometre a tirar endavant el projecte. En aquesta empresa es va trobar amb oposicions molt dures, però va aconseguir que s'aprovés el règim de mancomunitats provincials mitjançant el Reial decret de 18 de desembre de 1913, que autoritzava la mancomunació de les províncies de l'Estat.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 85.

⁴⁵⁵ Prat de la Riba en la presentació a Canalejas explicava: “Estas Bases (...) no son obra de partido (...) pero es asimismo verdad que todos los partidos, con una sola excepción, encuentran en estas Bases satisfacción a una parte de los ideales que sustentan (...) Han sido elaboradas con alto espíritu de transacción y de armonía por hombres de todas las escuelas y de todos los partidos”. Citat per Josep Termes a “De la Revolució de Setembre a la fi de la Guerra Civil”, dins *Historia de Catalunya* (Barcelona, Edicions 62, 1987), pàg. 254.

⁴⁵⁶ No es va constituir cap altra mancomunitat a Espanya.

Aquesta norma obrí les portes perquè el 26 de març de 1914 es promulgues el Reial decret d'aprovació de l'Estatut, pel qual es regia la Mancomunitat de Catalunya, que es constituí el 6 d'abril de 1914, presidida per Enric Prat de la Riba.⁴⁵⁷ Estudiosos d'aquesta institució consideren que “ben mirat la Mancomunitat en el terreny administratiu era una tímida, molt tímida descentralització sobre matèries que en rigor l'Estat, en virtut de la mísera llei provincial, ja havia descentralitzat. El guany, en primer lloc, era polític, car significava el reconeixement de la voluntat del poble català en la unitat de Catalunya; en segon terme, la integració regional implicava una millor distribució de la riquesa del conjunt (...); per últim, es guanyava en dotar-se d'una administració més concentrada i immediata, a través d'uns homes més amatents, més amorosos i més coneixedors de les realitats i els seus problemes. Per últim, el text legal feia un reconeixement explícit i solemne: la reivindicació catalana no era un problema artificial (...) era l'aspiració de tot un poble per damunt d'etiquetes i partidismes”.⁴⁵⁸

La Mancomunitat de Catalunya s'estructurà en una assemblea general,⁴⁵⁹ integrada per tots els diputats provincials de les quatre províncies (96 diputats), i un consell permanent format pel president i vuit consellers, entre els quals hi havia una conselleria de beneficència i sanitat, una altra de política social i una altra de cultura i instrucció. El gener de 1920 les quatre diputacions catalanes van traspasar-hi les seves competències, que foren especialment importants en matèria de beneficència.

Es considera que la Mancomunitat va permetre refer i europeïtzar el país⁴⁶⁰, envoltant-se de professionals molt prestigiosos⁴⁶¹ i possibilitant l'entrada de noves idees i promovent viatges a l'estranger per conèixer noves experiències.

De les diferents formes de producció de les respostes ens referirem bàsicament a les intervencions públiques, ja que el que s'ha dit amb caràcter general referent a les altres formes en l'apartat anterior serveix per a aquest període en concret. Potser únicament hem de fer referència a les respostes d'autoajuda organitzada per incidir en la puixança del moviment, com es desprèn del fet que l'any 1917 només a la província de Barcelona hi hagués 726 societats de socors mutus federades que aplegaven un total de 1.773.234 socis⁴⁶² i, per això, l'interès per crear un organisme públic que els aplegués, com veurem més endavant. Com a cas singular es pot esmentar la societat de socors mutus, creada el 1901 a Barcelona amb el nom de Montepío de Santa Madrona, que després es denominà Institut de la Dona Treballadora. Aquesta societat oferia assegurança de malaltia, subsidi de maternitat, atenció mèdica al part i serveis domèstics durant les setmanes de descans obligat de les parteres. Aquesta entitat, que el 1921 es va integrar a

⁴⁵⁷ “Desde su nuevo cargo, como si se tratara de la presidencia de un mini-estado, Prat de la Riba, desarrollaría una intensa labor cultural y de obras públicas, que permitiría rehacer el país y crear un excelente equipo de hombres de gobierno, mientras no vacilaría en incorporar personalidades de diversa posición política a una obra colectiva dirigida socialmente por la burguesía y políticamente por la Lliga Regionalista”, I. Moles, citat per Juan Reglà, *Historia de Cataluña* (Madrid, Alianza Editorial, 1974).

⁴⁵⁸ Comentari de J. de Camps citat per J. Termes a “De la Revolució de Setembre...”, op. cit., pàg. 256.

⁴⁵⁹ La Mancomunitat tenia un caràcter confederal, ja que qualsevol reforma de l'Estatut exigia primer que cada diputació per separat hi donés la seva conformitat, després de constituir una comissió amb quatre delegats, un de cada corporació, i finalment, el vot favorable de la majoria absoluta de l'Assemblea.

⁴⁶⁰ J. Reglà, *Historia de Cataluña...*, op. cit., pàg. 194.

⁴⁶¹ Com seria el cas del psiquiatre Domènec Martí i Julià (1861-1917) i del seu deixeble Salvador Vives Casajoana (1886-1965) en el camp sanitari i social, que van incorporar els avenços de les tècniques psiquiàtriques a Catalunya.

⁴⁶² A. Balcells, E. Pujol i J. Sabater, *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 430.

l'obra social de la CPVE va passar de 6.000 sòcies el 1921 a 21.000 el 1930, amb tres clíniques, dispensaris i una escola d'infermeres.⁴⁶³

Les actuacions públiques s'exposen per matèries:

a) Beneficència i sanitat

La beneficència i la sanitat a Catalunya, segons les censures que els feien els dirigents de la Mancomunitat, es trobaven en una situació lamentable: "...la manera defectuosíssima en què (...) han portat fins avui les diputacions el servei de beneficència i el no menys lamentable i vituperable abandó en què té l'Estat la sanitat".⁴⁶⁴ Per això, tot i que en alguns casos no els corresponia (recordem que els equipaments generals de beneficència corresponien a l'Estat), van intentar millorar la situació, encara que fos mitjançant emprèstits.⁴⁶⁵ Entre els anys 1920 i 1924 la beneficència, la sanitat i l'acció social representaren en conjunt el 26,3% de la despesa total de la Mancomunitat; era la primera partida en importància.

Les actuacions de la Mancomunitat es desenvolupaven mitjançant equipaments propis, com el manicomi de Salt, les cases de maternitat i d'expòsits, les cases de caritat i els hospitals que posseïa a les ciutats de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, i mitjançant subvencions, com la de l'Hospital Clínic de Barcelona, les germanes del pobres de Lleida o els ajuntaments de Reus, Tortosa i Valls, i en menor mesura, subvencions (34 a cases de caritat i asils, 11 de congregacions religioses, i 33 a institucions diverses,⁴⁶⁶ 16 de congregacions religioses). Segons la Memòria de l'obra realitzada, de 1914 a 1923 tenia al seu càrrec 2.070 malalts pobres i 5.448 nens i nenes acollits a les maternitats i cases d'expòsits.⁴⁶⁷

Per grups de beneficiaris, destaquen dins aquest apartat les aportacions següents:

- Malalts mentals pobres. L'atenció a aquest col·lectiu constituí el primer dels traspassos efectuats des de les diputacions (1915) i generà un seguit d'encàrrecs d'informes amb propostes d'actuació per millorar la situació dels malalts. En un d'aquests informes s'afirmava: "(...) no són tractats encara com a malalts sinó com a sers perillosos i repulsius; estan més baix la direcció de l'empresa que té confiada la seva assistència, que baix la direcció facultativa; el coneixement que aquesta té dels malalts és casi nul, la teràpia individual no pot ser aplicada".⁴⁶⁸ La primera assemblea de la Mancomunitat aprovà unes bases per reformar l'atenció al malalt mental que incloïen els punts següents: teràpia del treball, supressió de l'alcohol, distribució ordenada d'esbarjos, descongestió dels departaments, allotjament en un departament especial, règim de banys

⁴⁶³ Ibídem, pàg. 429.

⁴⁶⁴ Citat per A. Balcells et al., ibídem, pàg. 369.

⁴⁶⁵ Per exemple dels 50 milions de pessetes dels crèdits obtinguts el 1920, se'n van destinar 4 a beneficència, per a la construcció d'una part de la clínica d'observació i hospital per a malalties nervioses de Santa Coloma de Gramenet, millorar i acabar el Manicomi de Salt i ampliar la Maternitat de les Corts.

⁴⁶⁶ Fou important la subvenció de llits per a malalts mentals amb institucions privades com l'Institut Pere Mata de Reus o els centres de Sant Boi.

⁴⁶⁷ Totes aquestes dades procedeixen del treball d'A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 370.

⁴⁶⁸ Van fer informes els metges especialistes Domènec Marí i Julià, Joan Alzina i Tomás Busquets. El text transcrit correspon al darrer, citat en el treball d'A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 372.

com a tractament i introducció de l'electroteràpia. Posteriorment, els plans proposats coincidien en la necessitat de crear un hospital psiquiàtric a cada demarcació. De tots els projectes esmentats, la Mancomunitat només en va poder realitzar dos: la construcció de dos nous pavellons a Salt i la constitució d'un patronat de malalts curats, adscrits a un mateix hospital, cosa que segons Oriol Casassas⁴⁶⁹ era l'inici de l'assistència psiquiàtrica externa, "extramurs", a Catalunya.

La valoració d'aquestes realitzacions és força diversa. En el costat positiu s'assenyalen les transformacions realitzades a l'esmentat centre de Salt, transferit per la Diputació de Girona, que era l'únic centre d'aquestes característiques de què disposava. A aquesta institució, que emprava els recursos terapèutics tradicionals⁴⁷⁰ i es trobava en unes condicions molt precàries, se li va canviar la denominació de *manicomi* per la denominació més digna de *sanatori* i, conseqüentment, es van transformar les instal·lacions i es van incorporar uns nous plantejaments que, a més d'abordar el tractament sanitari, incloïen el vessant social. També es considera una bona decisió la compra d'una finca a Santa Coloma de Gramenet per atendre els malalts mentals de la província de Barcelona, on a més de l'assistència sanitària, hi havia previst crear tallers ocupacionals amb activitats rehabilitadores i de capacitació, i que els malalts compensats, si tenien capacitat laboral, poguessin treballar a la població i residir a la finca. Tanmateix, hi havia altres dades que no eren tan favorables; per exemple, no es va notar cap progrés ni millora pel que fa a les curacions entre el període de 1914 i els anys 1921-1922.

- Atenció als pobres i desvalguts. L'any 1920 es van transferir els equipaments per atendre aquest col·lectiu (asils, hospitals i cases de maternitat), concretament: la casa de caritat i la casa de maternitat i expòsits de Barcelona; la casa de caritat, l'Hospital de Santa Caterina i la casa de misericòrdia de Girona; la casa de maternitat, l'Hospital de Santa Maria i la casa de misericòrdia de Lleida; i la casa de misericòrdia (maternitat i beneficència) de Tarragona. El dèficit de places era molt important: només per a Barcelona es calcula que l'any 1917 era d'uns 1.000 llits.

Les millores més importants es realitzaren a la casa de maternitat de Barcelona i també es començaren les obres de l'hospital de Lleida. La casa de la caritat, tot i ser insuficient, sembla que rutllava força bé, en part per la sostenibilitat econòmica aconseguida amb els ingressos procedents dels serveis funeraris (conducció de cadàvers) que tenien al seu càrrec, la impremta, els tallers i la fleca. Una de les primeres accions que es van emprendre s'adreçà a posar ordre al maremànum dels acollits als establiments: es van diferenciar per edats i necessitats i es van cercar els recursos més idonis per a cada col·lectiu. Un bon exemple d'aquestes actuacions són les que es van efectuar a la casa de la caritat de Barcelona, on es van separar les persones grans dels

⁴⁶⁹ Oriol Casassas, "L'obra sanitària de la mancomunitat de Catalunya", dins *Primer Congrés Internacional d'Història de la Medicina Catalana*, Barcelona-Montpeller, juny de 1970 (Barcelona, Editorial Scientia, 1971), pàg. 341-345.

⁴⁷⁰ "Al manicomi de Salt (1914-1915), que era l'únic al seu càrrec, ja que la resta eren de caràcter privat, hi van fer una millora notable i ja s'anomenà *sanatori*. En aquest centre es va passar de l'atenció tradicional —llits giratoris que movien el malalt en una posició o altra segons es cregués oportú augmentar la tensió sanguínia al cap o bé disminuir-la. S'utilitzaven també les contencions mecàniques en moments de crisi (corretges, cinturons, camises de força, etc.), les cel·les d'aïllament (...)— a l'adopció de plantejaments avançats: s'hi va instal·lar un pavelló d'hidroteràpia i un laboratori i es va propugnar la supressió de murs i la teràpia de repòs, amb la qual cosa s'allunyava la sensació de presó". Rosa Maria Gil i Joan Boadas, *El Psiquiàtric de Salt. Cent anys d'història* (Diputació de Girona, 1987), pàg. 106.

infants i joves i es van establir programes per preparar la sortida dels joves, mitjançant la incentivació de l'estalvi.

La casa de la maternitat, instal·lada en una finca que es va comprar a les Corts, estava estructurada en quatre pavellons⁴⁷¹ que allotjaven 5.034 nadons i infants. Per atendre'ls disposaven de 78 dides, 56 mainaderes, 40 monges paüles que empraven el mètode Montessori i 23 empleades de serveis diversos. Un projecte interessant, presentat pel director del centre, pretenia canviar la vella institució per una nova "casa maternal catalana" on hi hauria un departament secret i gratuït al qual anirien les mateixes dones que atenien i una altra secció de pagament i pública, on les obreres, no d'almoïna, sinó amb els seus diners, poguessin anar-hi a parir amb totes les garanties sanitàries, i on les poguessin anar a veure els seus marits i les seves famílies.⁴⁷²

També s'efectuaren millores a la resta d'hospitals: s'augmentaren i milloraren les cambres de bany, els lavabos, es generalitzaren els vàters, s'instal·là llum elèctrica als dormitoris i en alguns llocs, la calefacció. La dotació de personal dels hospitals era molt millor que la dels manicomis; a l'Hospital de Santa Caterina, per exemple, hi havia 8 metges i un farmacèutic per a 250 malalts (31 malalts per metge).⁴⁷³

b) Política social

La Mancomunitat era conscient del retard d'Espanya en l'establiment d'assegurances socials obligatòries i en les polítiques socials en general. En tota aquesta etapa es nota una tensió entre els conservadors i els reformistes; aquests darrers pensaven que "l'assistència humiliant de la beneficència seria substituïda pel dret personal de l'obrer a un servei. Fins i tot s'argumentava que la subvenció de l'Estat a un sistema d'assegurances socials, pel seu caràcter preventiu, resultaria menys costós que la beneficència pública tradicional".⁴⁷⁴

Són significatius els canvis d'adscripció i de denominació que es produïren al final de la dècada dels anys vint. Fins llavors Acció Social i Sanitat formaven un mateix departament i en l'exercici 1920-1921 Sanitat passà al departament de Beneficència i Acció Social es constituí en un únic departament, però canvià el nom pel de *Política Social*, que es considerava menys intervencionista i menys assistencial.⁴⁷⁵

Eren uns anys en què s'anava ampliant la protecció social; es va passar de la simple protecció social a les dones, infants i invàlids a la protecció d'altres col·lectius i riscos, com els malalts, ancians i desocupats, però també a l'habitatge (cases barates), la

⁴⁷¹ Pot resultar simbòlic que al començament de la democràcia, en restaurar-se la Generalitat, s'instal·lés al Pavelló de Lactants la Direcció General de Serveis Socials i al Pavelló de l'Ave Maria la seu del Departament de Sanitat i Seguretat Social, on encara hi és.

⁴⁷² A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 380.

⁴⁷³ *Ibidem*, pàg. 382.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pàg. 410.

⁴⁷⁵ "El terme *acció social*, emprat a la Mancomunitat fins el 1920, recordava l'Acció Social Popular creada el 1907 pel jesuïta Gabriel Palau com a entitat assistencial obertament antisocialista però superadora del fracassat ideal neogremialista dels cercles obrers catòlics. Acció Social Popular assumia l'associacionisme obrer autònom i separat de la patronal, però el mantenia sota control eclesial i l'emprava com a mitjà de recuperació de la influència social de l'Església, és a dir, com a eina de reconquesta catòlica de la classe obrera. El sindicalisme catòlic fracassarà a Catalunya", *ibidem*, pàg. 411-412.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, pàg. 383.

instrucció o la salut pública. L'enorme i violenta conflictivitat social d'aquests anys va generar una paulatina centralització de les mesures en aquesta matèria fins a arribar a la creació del Ministeri de Treball l'any 1920, que va significar una pèrdua de competències de la Mancomunitat, que aquesta acceptà sense protestar, potser per la complexitat i conflictivitat de la temàtica. Tot i les mancances competencials, la Mancomunitat va intentar portar a terme algunes iniciatives, entre les quals sobresurten les següents:

- L'Institut Social (IS), creat el 1905

Francesc Moragas, fundador i director general de la Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvi (CPVE), fou un dels principals impulsors d'aquest institut, que s'especialitzà en l'assistència a les dones obreres i de la petita burgesia, creant l'Institut de Cultura i Biblioteca Popular per a la Dona. L'IS fou el dissenyador i promotor del Museu Social.

- El Museu Social, creat per la Diputació i l'Ajuntament de Barcelona

Aquest museu es va inspirar en experiències europees com el Museu Social de París, el d'Edimburg, etc. i es va presentar aprofitant l'Exposició d'Economia Social de 1911. Les seves funcions eren l'estudi de temes socials, des de la seva dimensió estadística fins a l'elaboració de propostes per tractar els problemes. Són evidents les similituds d'objectius de l'Institut Social i del Museu Social amb l'esmentat Institut de Reformes Socials (IRS) estatal, però malgrat que es considerava centralitzat i allunyat de la realitat catalana, va tenir una incidència general superior.

Com a filial del Museu es va crear el Secretariat de l'Aprenentatge (1914) per a la formació professional, que l'any 1919 fou substituït per l'Institut d'Orientació Professional. Entre les activitats organitzades pel Museu cal esmentar el Congrés del Treball a Domicili (1917), on es posà de manifest la sobreexplotació obrera del treball a casa.

Es considera un precedent de l'Institut d'Investigacions Econòmiques de la Generalitat republicana que continua alguns dels seus treballs.

- La Borsa de Treball, creada el 1912

El Museu també intervingué en la constitució de la Borsa de Treball, que fou assumida per la Diputació i l'Ajuntament de Barcelona, sota control paritari patronal i obrer. La seva missió bàsica era constituir-se com a oficina pública i gratuïta de col·locació.⁴⁷⁶ Entre les primeres actuacions del nou Ministeri de Treball hi ha la creació d'oficines públiques provincials de col·locació i de subvenció de les existents. La Mancomunitat va subvencionar la creació d'oficines a les 17 poblacions amb més de 17.000 habitants.

- Ciutat Jardí

Era un projecte inspirat en la Cooperativa Garden City Committee de Londres, que consistia a descentralitzar la indústria cap al camp per tal de fer la vida més sana i

⁴⁷⁶ Entre els anys 1912 i 1922 la Borsa de Treball de Barcelona va tramitar 69.742 demandes obreres i 37.552 ofertes patronals.

barata, i urbanitzar el camp dotant-lo de serveis en l'àmbit social. Aquest projecte, tot i el suport de la Mancomunitat, va esdevenir amb el temps una utopia.

- Assegurances socials

Com s'ha indicat, a Espanya s'havia implantat l'any 1910 la primera assegurança social sota la forma de llibertat subsidiada, que a causa de les seves insuficiències es va canviar per les assegurances obligatòries, aprovades el 1919. D'altra banda, l'existència de l'INP, que era una caixa central independent de l'Estat, es conjuminà amb un sistema descentralitzat de caixes col·laboradores en determinats territoris, que en el cas de Catalunya fou la CPVE.

Durant el segon mandat de Puig i Cadafalch la Institució Catalana de Política Social impulsà algunes assegurances socials: a) bonificació de 91 pessetes als ajuntaments per a cada ancià resident a Catalunya en els darrers 30 anys que passés a estar pensionat pels municipis, concertada amb la CPVE; b) destinar 50.000 pessetes a una assegurança a favor dels nens asilats a càrrec seu perquè poguessin percebre un dot als 20 anys, però a causa del fracàs de la iniciativa (sembla que per la deficient organització de les cases de beneficència) l'any 1920 es va organitzar l'estalvi a favor dels asilats. Tot i que s'ha trobat algun comentari elogiós, especialment de la política a favor de l'estalvi dels asilats,⁴⁷⁷ altres especialistes consideren que les assegurances socials que impulsà la Institució fracassaren del tot.⁴⁷⁸

Una darrera iniciativa correspon al període en què Jaume Bofill fou conseller de Política Social i Francesc Moragas conseller adjunt, sense deixar de ser director general de la CPVE. Aquesta iniciativa es va concretar en una proposta al Ministeri de Treball per crear un consell d'inversions dels fons del retir obrer per tal d'assegurar que les inversions fossin per a entitats públiques. Amb aquests fons, nodrits amb les quotes recaptades de l'assegurança obligatòria, es pogueren construir escoles, cases barates o fer obres públiques locals.⁴⁷⁹ Aquest mateix equip va crear l'Institut Català de Mutualitats com a organisme públic, concertat amb la CPVE, que va intentar aplegar les societats de socors mutus, a les quals ja ens hem referit. Tanmateix, la Federació de Mutualitats, recelosa de la supeditació a la CPVE, s'oposà al projecte, que finalment va fracassar.

c) Altres àmbits

- Salut pública

Es considera que la tasca de la Mancomunitat en l'àmbit dels serveis de salut fou bàsicament de suplència de les mancances de l'Estat, que era qui tenia reconegudes les competències. El 1920 es creà el Servei de Sanitat, que actuà en la lluita contra el paludisme, que tenia petits focus endèmics que calia suprimir, contra la febre tifoide, que continuava sent una amenaça no controlada, i la tuberculosi, que es mantenia com a

⁴⁷⁷ Pilar Porcel, *De les arrels a la maduresa. Treball social al Vallès Occidental* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, 2000), pàg.15.

⁴⁷⁸ A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 427.

⁴⁷⁹ Per exemple, l'any 1923 els préstecs concedits amb el fons del retir obrer van ser de 2.881.200 pessetes per a escoles i altres activitats culturals, 131.300 pessetes per a obres públiques locals, 511.000 pessetes per a cases barates i 625.000 per a hospitals. *Ibidem*, pàg. 428-429.

preocupació constant de la població. Cal destacar la creació l'any 1921,⁴⁸⁰ a la barriada de Poble-sec de Barcelona, d'un servei d'assistència social dels tuberculosos⁴⁸¹ on s'impartiren cursos monogràfics per a metges i es donava assistència ambulatoria i profilaxi a les famílies a fi d'evitar el contagi.

- Educació

El 1913 la Diputació de Barcelona havia creat el Consell de Pedagogia,⁴⁸² que el 1916 es passà a denominar Consell d'Investigacions Pedagògiques, que organitzà l'Escola Normal de Mestres, impulsà el mètode Montessori, creà biblioteques populars, realitzà cursos i instal·là la primera biblioteca pública de temes pedagògics de Catalunya. Rosa Sensat (1873-1961), figura clau en aquesta etapa, fou directora de l'Escola del Bosch de l'Ajuntament de Barcelona des de l'any 1914 fins a l'any 1930. L'any 1914 es van iniciar les escoles d'estiu per a mestres i també es van crear institucions específiques que cal tenir en compte, com l'Escola Montessori i l'Institut Medicopedagògic el 1915, i dos anys més tard l'Ajuntament de Barcelona va crear l'Institut per a Nens Deficients.⁴⁸³

Aquesta experiència es va truncar amb la dictadura de Primo de Rivera, que va suposar un punt d'irrupció i l'entrada en una etapa d'estancament i de reculada.⁴⁸⁴

Amb el que hem exposat resulta molt difícil fer una valoració general de l'obra de la Mancomunitat. En relació amb les activitats relacionades amb els serveis socials, s'ha dit recentment que Enric Prat de la Riba “no era conscient que amb la seva acció de govern estava posant la primera pedra del que, a partir de la segona meitat d'aquest mil·lenni, en diem xarxa de serveis socials”.⁴⁸⁵ L'oposició a la Lliga Regionalista,⁴⁸⁶ partit que dirigia la Mancomunitat, considerava, en canvi, que “una de les acusacions més punyents dels salistes i primoriveristes el 1924 fou que la Mancomunitat en mans dels catalanistes havien descurat la beneficència mentre gastaven divers en institucions d'alta cultura. Denunciaren que a les llistes d'espera morien de vegades els necessitats abans de rebre la notificació anunciant-los que per fi

⁴⁸⁰ *Ibídem*, pàg. 383.

⁴⁸¹ El 1923 es van visitar 2.393 malalts, 1.506 dels quals resultaren tuberculosos.

⁴⁸² El primer director fou Eugeni d'Ors i Alexandre Galí en va ser el secretari.

⁴⁸³ Alexandre Galí, “L'obra de la Diputació de Barcelona i de la Mancomunitat de Catalunya”, dins *Història de les institucions i del moviment cultural a Catalunya (1900-1936)*, Barcelona, Fundació Alexandre Galí, 1979.

⁴⁸⁴ Tanmateix, alguns consideren que “en España podemos considerar la Dictadura de Primo de Rivera como un precedente del Estado de Bienestar no sólo por los aspectos desarrollistas, sino también por la promulgación de reales decretos que regulan las condiciones peores de trabajo, los despidos, el empleo y formación profesional, el trabajo de extranjeros, los accidentes de trabajo y previsión social (protección a las familias numerosas, seguro de maternidad, preparación de un seguro contra el paro forzoso, etc.” Gutiérrez Resa es refereix a aquest tema en comentar els treballs de Ramón García Cotarelo, “Origen y desarrollo del estado de bienestar”, *Sistema*, núm. 80-81, i d'Antonio Martín et al., “*La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*” (Congreso de los diputados, 1987). Antonio Gutiérrez Resa, *Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990*, Barcelona, Hacer Editorial, pàg. 39.

⁴⁸⁵ P. Porcel, *De les arrels a la maduresa...*, op. cit., pàg. 15.

⁴⁸⁶ “(...) amb la terminologia d'avui diríem que la Lliga fou un partit de centre dretes (...) De la Mancomunitat, la Lliga guanyà molt de prestigi. Ella la dirigeix en la persona de Prat de la Riva primer, i en la de Puig i Cadafalch després. Essent col·laboració de tots els partits, ella apareix al ulls de la gent simple com la veritable directora, i és ella qui realment la condueix”. Josep Termes, “De la Revolució de Setembre...”, op. cit., pàg. 264.

trobaven asil. Això no obstant, l'escàs interès dels homes de la Dictadura per aquest temes posa de manifest pels nombrosos informes (...).⁴⁸⁷ També alguns historiadors, referint-se al camp social, pensen que “la Mancomunitat era conscient, a l'altura de 1923, que el seu paper havia estat poc brillant en l'àmbit social”,⁴⁸⁸ i de manera més matisada altres assenyalen que “l'obra de la Mancomunitat, limitada per falta de recursos i restringida a determinades àrees que la llei li atribuïa, fou no obstant això remarcable, i més si tenim en compte que es desenvolupà en un període temporal restringit”.⁴⁸⁹

1.4.4.2 La Generalitat de Catalunya (1932-1939)

a. L'Estatut d'autonomia

Les primeres eleccions després del període de la dictadura foren les municipals; amb tot i això, es convertiren en un “referèndum entre el passat i el futur, entre la monarquia i la república”. Se celebraren el dia 12 d'abril de 1931, tingueren una alta participació i donaren la victòria als republicans per una àmplia majoria. A Catalunya significà el començament d'un període de predomini d'Esquerra Republicana. Després d'un dia d'incertesa, el 14 d'abril, es produeix un encadenament vertiginós d'esdeveniments: Companys proclama la República i una mica després Macià proclama la República Catalana, com a Estat integrant d'una confederació de pobles ibèrics, i a Madrid s'instaura un govern provisional de la República. Aquest nou govern entrà en negociacions amb Catalunya i el 17 d'abril es va arribar a un acord: es renuncia a la República Catalana però es crea un poder polític autònom que s'anomenarà amb el nom històric de Generalitat.

Per preparar el projecte d'Estatut el govern de la Generalitat va convocar una assemblea de representants dels ajuntaments que designà els 46 membres encarregats d'aquesta tasca, que un cop finalitzada rebé el nom d'Estatut de Núria, en record del lloc on es va elaborar. Després va ser sotmès a plebiscit pels ajuntaments catalans, i el resultat fou favorable, amb 8.349 regidors a favor, 402 abstencions i 4 en contra. El 2 d'agost de 1931 se sotmeté a referèndum del poble català amb el resultat següent: 593.691 vots a favor i 3.171 en contra. Es tracta, per tant, d'un document que gaudia d'un gran suport.

Un cop aprovada la Constitució republicana de 1931 que hem comentat, es va presentar el projecte d'Estatut, que es començà a debatre el 6 de maig de 1932. L'Estatut fou aprovat després de llargs i durs debats⁴⁹⁰ el 9 de juny per 214 vots a favor, 24 en contra i cap a unes 100 abstencions. El text aprovat era força diferent del de Núria, força retallat i aigualit; en part la mateixa Constitució ja n'havia limitat alguns aspectes.

Del l'Estatut ens interessa destacar els aspectes següents:

- a) La definició de Catalunya. Catalunya, que en el text de Núria es definia com “un Estat autònom dintre de la república espanyola”, en el redactat aprovat es considera

⁴⁸⁷ A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 378.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, pàg. 431.

⁴⁸⁹ J. Termes, “De la Revolució de Setembre...”, op. cit., pàg. 261.

⁴⁹⁰ “L'oposició a moltes demandes de Catalunya no vingué tan sols de la vella dreta centralista, en la qual destacava el catedràtic aragonès Royo Vilanova, sinó també d'intel·lectuals com Miguel de Unamuno i José Ortega y Gasset”, *ibidem*, pàg. 261.

com “una regió autònoma dins de l'Estat espanyol, d'acord amb la Constitució de la República i el present Estatut”.

- b) Competències. Atribuïa a la Generalitat competència exclusiva en “beneficència i sanitat interior”, mentre que el de Núria es referia a “assistència social”.
- c) Finançament. Aquest aspecte clau per al desenvolupament correcte de les competències a l'Estatut de 1931 és un sistema indeficient de partida; com s'ha dit, era un estatut més polític que econòmic. Sobre aquest tema, acabem de comentar les dificultats econòmiques de la Mancomunitat i, com es veurà, més endavant, tampoc es resolgué en la Constitució del 1978 i l'Estatut del 1979, i encara avui és un tema que resta obert.

Després de discutir àmpliament aquest tema, tenint en compte el desnivell entre impostos cobrats i despeses fetes,⁴⁹¹ l'Estatut adoptava la mateixa fórmula financera que després adoptaria inicialment l'Estatut de l'any 1979 (el cost efectiu), és a dir, el finançament es feia basant-se en el cost dels serveis transferits, que en aquest cas es concretava de la manera següent: “Els ingressos per a cobrir el cost dels serveis traspassats s'obtenien amb la cessió a la Generalitat de la contribució territorial, rústica i urbana, i l'impost de drets reals. En cas de no ser suficients aquestes cessions, es va preveure que la Generalitat participaria en la recaptació a Catalunya de la contribució industrial i d'utilitats, fins a un 20%, i en cas que encara no fos suficient, la Generalitat participaria, en la proporció necessària en l'impost del timbre.”⁴⁹² Durant tot el període no es va arribar a cap acord global satisfactori, sinó que s'hagué d'avaluar cada servei individualment.

b. Les actuacions

La Generalitat republicana va disposar de molt poc temps per poder desenvolupar les seves polítiques i actuacions i, a més, en bona part ho féu en circumstàncies molt adverses i violentes, incloent-hi el període de la Guerra Civil. Per això, moltes de les accions quedaren en fase d'esborrany o en un període inicial d'execució que dificulta qualsevol intent d'avaluació. En la revisió d'actuacions s'observa que moltes d'aquestes accions i propostes tenien com a precedent les realitzacions de la Mancomunitat, que havien quedat estroncades set anys abans. A continuació assenyalarem algunes respostes que es consideren de més interès.⁴⁹³

Tot i la preponderància pública que sembla desprendre's de l'Estatut d'autonomia i de l'Estatut interior, a la pràctica el sistema de prestació de serveis fou mixt, encara que la direcció i el control s'exercí des del sector públic. Aquest model es modulava en funció dels partits que tenien les responsabilitats de govern. Ja s'ha comentat la força del moviment mutualista privat, i els recursos de l'Església en aquest sector encara eren

⁴⁹¹ “El 1930, Catalunya, amb una població aproximada de l'11 per cent del total d'Espanya, donava a l'Estat un 21,5 per cent de les seves recaptacions líquides i rebia de l'Estat un 5,5 per cent del seu pressupost”, *ibídem*, pàg. 344.

⁴⁹² *Ibídem*, pàg. 345.

⁴⁹³ Per ampliar aquest apartat es pot consultar el treball de Cristina Rimbau “La obra socioasistencial de la Generalitat republicana”, dins D. Casado, *Introducción a los Servicios Sociales* (Madrid, Acebo, 1987), pàg. 201-216.

importants, tot i que la seva actuació era dispersa.⁴⁹⁴ Tant els agents esmentats com el cooperativisme, de gran implantació a Catalunya, tenien en el seu catàleg de prestacions activitats i ajudes de serveis socials. Les obres socials de les caixes, i en concret les de la Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvis, col·laboraren, com havien fet amb la Mancomunitat, en diferents programes de la Generalitat d'atenció a la infància, la vellesa o la maternitat, així com en actuacions sanitàries, com la lluita contra la tuberculosi.

En aquest apartat cal esmentar també el sector empresarial, que impulsà actuacions socials per als seus treballadors, mitjançant guarderies, escoles, serveis assistencials i esportius; fins i tot començaren a incorporar treballadors socials. Recordem que des de l'Església, l'any 1932, es creà a Barcelona la primera escola d'assistents socials de Catalunya i de l'Estat.⁴⁹⁵

El sector públic estava format per la Generalitat i els ajuntaments; els consells comarcals, tot i que s'havien realitzat diferents estudis i projectes per a la seva creació, només es constituïren, mitjançant decret, per a determinades funcions ja en temps de guerra.⁴⁹⁶

Una de les intervencions més remarcables es va produir amb l'adopció de mesures legislatives a favor de determinats drets i actuacions socials. En aquest aspecte és clau l'Estatut interior de Catalunya, aprovat per Llei el 26 de maig de 1933, que dedica el títol II als principis socials que complementarien o emmarcarien l'exercici dels drets socials establerts a la Constitució que s'han analitzat abans. Aquests principis inclouen els referents a la família, que resta sota la salvaguarda de la Generalitat, i remetent a les lleis civils la determinació dels drets i deures dels fills, la investigació de la paternitat i la igualtat dels fills (art. 8). L'Estatut sotmet l'exercici de la propietat a l'interès social (art. 9); estableix la possibilitat de declarar determinats béns mobles i immobles d'interès públic (art. 10); declara l'ensenyament primari obligatori, gratuït, català i laic, la llibertat de càtedra i la salvaguarda de les institucions culturals (art. 11); declara el deure al treball i la protecció de la Generalitat, així com la formació professional i el foment de l'estalvi popular, el cooperativisme i el mutualisme (art. 12); estableix la disposició de poder gaudir de temps per complir els deures polítics i els càrrecs d'elecció popular (art. 13); prohibeix la usura (art. 15), i estableix la garantia de la Generalitat en tot allò que sigui competència seva i l'efectivitat del compliment de les lleis laiques i socials de la República (art. 16). L'article 14 el dedica a l'assistència social —recordem el canvi de denominació amb la beneficència que figurava a l'Estatut aprovat— i estableix el següent:

⁴⁹⁴ “Un denominador común del sector católico de la época es su diversidad interna, que sintéticamente puede caracterizarse en las diferencias existentes entre los organizadores de las Semanas Sociales, las propuestas de Unió Democràtica, la Acció Social del Padre Palau, los sectores más conservadores de Acción Católica y las Juntas de Beneficencia”. Cristina Rimbau, “La obra socioasistencial...”, op. cit., pàg. 250.

⁴⁹⁵ “Només havien passat 5 anys de la posada en marxa de les dues primeres escoles de treball social a Europa (Viena, 1926; Brussel·les, 1927) i la primera als Estats Units d'Amèrica (1927) (...)” Pilar Porcel, *De les arrels a la maduresa...*, op. cit., pàg. 16.

⁴⁹⁶ “Al principio de este periodo se constituyó una ponencia para la redacción de una propuesta de nueva organización territorial que entregó sus trabajos en 1933, sin que el Gobierno de la Generalitat presentara ningún proyecto de Ley. No fue hasta el inicio de la guerra civil que se promulgó, mediante decreto, una nueva ordenación (38 comarcas y 9 *veguerías*) que estuvo vigente, por tanto, sólo durante tres años escasos y en una situación excepcional”. A. Vilà, “La organización comarcal de Cataluña: aplicación a los Servicios Sociales”, *Área Social*, núm. 0 (Cuenca), desembre de 1977.

“L’assistència social és un deure de la Generalitat. La Generalitat ordenarà l’assistència a la maternitat, als infants, als vells, als malalts i als invàlids, tot cooperant al règim social d’assegurances per tal que els treballadors tinguin previstes econòmicament les contingències adverses de la vida.

Les institucions d’assistència de caràcter privat seran intervingudes per la Generalitat.”

La lectura d’aquest article ens mostra que desborda àmpliament el sentit del terme *assistència social* que hem definit a la primera part del nostre treball i que és el que habitualment se li donava. Inclou aspectes de sanitat, que no figurava específicament com a principi social, com és el cas del treball i l’educació; així mateix, aquest concepte conté les assegurances socials. Per tant, aquest concepte d’assistència social és singular, molt diferent i no es pot comparar amb altres accepcions.

Pel que fa a les realitzacions concretes de la Generalitat, en primer lloc els equipaments i serveis que rebé de les diputacions, per la proximitat temporal, foren pràcticament els mateixos a què ens hem referit en tractar de la Mancomunitat, ja que des de l’Estat foren molt escassos els serveis transferits: “Casi no se traspasan equipamientos ni servicios, y las funciones hacen referencia a tareas tutelares, de inspección y legislación.”⁴⁹⁷

La filosofia i actuacions concretes que es realitzaren variaven força en funció dels partits que governaven i dels titulars de les conselleries, que canviaven sovint de dominació; així, els serveis d’assistència social estigueren incorporats a la Conselleria de Sanitat i Assistència Social, a excepció del període que va del desembre de 1932 al gener de 1933, que foren adscrits a Treball, i al final de la guerra, que foren adscrits a Governació. Tanmateix, l’any 1936 durant dos mesos va haver-n’hi una d’específica, la Conselleria d’Assistència Social. Tot seguit resumim algunes de les realitzacions més singulars de la Generalitat seguint un criteri sectorial:⁴⁹⁸

- Infància. Es produeix una nova renovació dels establiments, com la desinstitucionalització i la millora de les mesures sociosanitàries internes, així com l’adopció de noves mesures pedagògiques a la casa de caritat. També s’emprengueren actuacions sociosanitàries d’atenció maternal i d’atenció a la primera infància mitjançant la creació i la millora de guarderies, especialment en els aspectes de la salut. D’altra banda, amb la finalitat de sensibilitzar i recaptar fons per a la infància es va establir el Segell Proinfància (1933) i s’adcriviren les juntes provincials de menors traspassades a Assistència Social a l’organigrama dels patronats d’assistència social; a més, es va procurar millorar les funcions i els equipaments: creació d’un departament psicològic, realització d’activitats preventives, entre d’altres.

- Dona. L’obra assistencial a la dona, que procurava donar resposta a les aspiracions dels diferents moviments, va ser recollida mitjançant una consulta interdepartamental. Les principals mesures que es van emprendre van ser legislatives: la Llei de capacitat jurídica de la dona, entre cònjuges, i el Decret d’interrupció voluntària de l’embaràs. Altres mesures s’adreçaven a la salut de la dona (maternitat i prostitució a través del programa de lluita antivenèria) i la infància; així mateix, es continuaren i s’aprofundiren les reformes iniciades per la Mancomunitat a la casa de la maternitat.

⁴⁹⁷ C. Rimbau, “La obra socioasistencial...”, op. cit., pàg. 255.

⁴⁹⁸ S’han utilitzat els treballs citats de C. Rimbau i de P. Porcel.

- Gent gran. S'emprengueren noves orientacions, especialment en l'assistència institucional, mitjançant la transformació dels asils en llars, la introducció de la laborteràpia i la teràpia ocupacional, l'obertura dels centres per sortir i per entrar les visites o les "cases de matrimonis".

- Malalts mentals. Els recursos de què disposava per a aquest col·lectiu eren pràcticament els mateixos de l'etapa de la Mancomunitat, tot i que segurament els reberen en pitjors condicions. La Generalitat intenta posar al dia les institucions, procurant millorar els drets dels malalts, les instal·lacions⁴⁹⁹ i les actuacions terapèutiques amb la introducció de la laborteràpia i la potenciació de l'assistència "extramural",⁵⁰⁰ que ja s'havia iniciat, com hem vist, en la Mancomunitat.

Fou altre cop una dictadura, imposada a través d'una cruenta guerra civil, la que va estroncar aquesta segona experiència d'autogovern català i amb això les actuacions precursors dels serveis socials, que tot just s'insinuaven. Per això es fa difícil de valorar-les, especialment si tenim en compte la situació adversa i de confrontament violent en què es realitzaren; tanmateix, sembla que una part important s'adreçà a continuar l'obra iniciada per la Mancomunitat i que la part més nova es refereix al reconeixement dels drets socials i a la modernització dels equipaments i actuacions, així com a l'inici d'algunes experiències innovadores.

1.5 L'ETAPA FRANQUISTA

1.5.1 Trets de la situació socioeconòmica

Els efectes de la guerra en la demografia van significar una sagnia important,⁵⁰¹ majoritàriament d'homes joves,⁵⁰² i en l'economia repercutiren en el mercat de treball, on es calcula que la població activa es va reduir un 8%. Cal tenir en compte a més dels morts, els casos dels mutilats, els depurats per responsabilitats polítiques⁵⁰³ i l'absència temporal dels joves per fer el servei militar. Aquest buit del mercat laboral va provocar diversos fenòmens, entre els quals és interessant destacar els següents: a) incorporació

⁴⁹⁹ Al sanatori de Salt, l'únic de la Generalitat, es construí un pavelló de crònics i s'arranjaren els edificis vells; recordem que la Mancomunitat havia construït dos pavellons en l'esmentat recinte assistencial. Actualment, la Generalitat, en la nova etapa democràtica, està remodelant i unificant amb l'esmentat Hospital de Santa Caterina, al qual ens hem de referir en tractar dels hospitals de l'edat mitjana, per crear un modern parc hospitalari. Possiblement, en un petit terreny del municipi de Salt es troben els signes i les restes per analitzar l'atenció als malalts mentals en el nostre país.

⁵⁰⁰ En el projecte de Salt es propugna una atenció psiquiàtrica externa administrada des dels dispensaris. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: R.M. Gil i J. Boades, *El psiquiàtric de Salt...*, op. cit., i A. Vilà M. i A. Vilà F., "Els serveis socials...", op. cit., pàg. 135.

⁵⁰¹ Segons les dades d'un estudi de J. Rebagliato "el total de pèrdues produïdes pel conflicte a Catalunya seria superior a cent mil. Cal, però, analitzar aquesta qüestió de manera més precisa". Borja de Riquer, "Un país després d'una guerra (1939-1988)", dins B. de Riquer i J. B. Culla, "El franquisme i la transició democràtica, 1939-1988", dins Pierre Vilar (dir.), *Història de Catalunya...*, op. cit., pàg. 22.

⁵⁰² El 80% dels morts eren homes, "s'ha calculat l'edat mitjana dels morts en combat en uns 23 anys i els represaliats en uns 38. Pel que fa als exiliats definitius, els homes adults foren aproximadament un 60 per cent amb una edat mitjana d'uns 40 anys", Borja de Riquer "Un país després d'una guerra...", op. cit., pàg. 24.

⁵⁰³ Fou el cas dels mestres, com posen en relleu les investigacions realitzades per Salomó Marquès, que considera que "amb la implantació del nou règim franquista l'escola canvia radicalment. Es vol un nou mestre per a una nova escola, en una societat fonamentada en els principis del Movimiento Nacional i en la doctrina de l'Església catòlica". S. Marquès, "L'Escola...", op. cit., pàg. 153.

de la dona i el nen al treball, legal o subterrani; b) treball a mig ritme per manca d'energia, matèries primeres i recanvis de maquinària; c) l'oferta d'ocupació a Catalunya generà un creixent flux migratori procedent de les regions del sud d'Espanya, i d) promoció laboral dels addictes al règim.⁵⁰⁴ Entre aquestes conseqüències, des del punt de vista de la recuperació demogràfica, destaca la immigració, que començà pocs anys després d'acabada la guerra i es va concentrar en les zones industrials tradicionals; en canvi, s'observa un descens de la població o un creixement molt baix a les comarques rurals.

Pel que fa al nivell de vida, el descens dels salaris fou important i també les repercussions en l'alimentació: 'Fue de tal naturaleza que todavía en 1950 el promedio de las familias españolas consumía el 39% de carne de 1935, el 57% de trigo, la mitad de legumbres, menos de la mitad de azúcar, la mitad de los huevos... El resultado de la guerra fue un empeoramiento de las condiciones de vida del campesinado, y nuevas ventajas para los grandes propietarios.'⁵⁰⁵

Tots els historiadors d'aquest període assenyalen diferents etapes⁵⁰⁶ en el franquisme, però per a l'objectiu del nostre treball és interessant distingir dues grans fases. La primera fase, d'aïllament i autarquia, correspon a la postguerra i arriba fins a la segona part dels cinquanta, quan es trenca l'aïllament diplomàtic (1953: Concordat del Vaticà, pacte amb els EUA i ajuda d'aquest país —instal·lació de bases i ajuda econòmica— i 1955: readmissió a les NU), s'efectuen canvis de govern, amb l'entrada dels tecnòcrates neoliberals de l'OPUS (1957),⁵⁰⁷ i comencen les profundes transformacions en les orientacions econòmiques i l'aprovació del Pla d'estabilització. Tots aquests canvis van ser afavorits per l'auge de l'economia occidental, que permeté inversions estrangeres, l'increment del turisme, l'emigració de treballadors i les remeses de diners que trametien a les famílies, etc. Tot plegat permeté entrar en una altra fase a mitjan anys seixanta de creixement econòmic espectacular, que fou qualificat pels apologistes del règim com "el milagro español".

En aquesta segona fase de bonança econòmica, s'aprecien dos fenòmens demogràfics importants: els moviments migratoris, que suposen el trasllat de més de cinc milions de persones (d'Andalusia, Extremadura, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Galícia, Aragó i Múrcia cap a Catalunya, el País Basc i Madrid), i l'anomenat *baby boom*. El reflex demogràfic a Catalunya suposà un increment de la població de 700.000 habitants en sis anys (1965-1970), que representa un creixement 2,3 vegades superior a la mitjana espanyola i que incrementà el pes de la població catalana en el conjunt de l'Estat en aquesta dècada del 12,7% al 15,05%. Ambdós fenòmens tingueren importants repercussions socials: desequilibris territorials, desruralització, urbanització i barraquisme, increment de la classe obrera, formació dels treballadors, insuficiència de

⁵⁰⁴ B. de Riquer, "Un país després d'una guerra...", op. cit., pàg. 27.

⁵⁰⁵ M. Tuñón de Lara, *Historia de España...*, op. cit, pàg. 621.

⁵⁰⁶ Per exemple, Tuñón de Lara distingeix les següents etapes: la "nacionalsindicalista y autárquica" (1939-1950), el "Decenio bisagra" (1951-60) i la "Tecnocracia y desarrollo" (1961-1973), ibídem.; C. Molinero i P. Ysàs veuen diferents fases del franquisme que denominen el franquisme "superviviente" (1945-1950), el "perdonado" (1950-1960), el "exultante" (1961-1969), el "agarrotado" (1969-1973) i "en crisis" (1973-1975).

⁵⁰⁷ "Los apologistas del régimen atribuyeron el auge de la economía de España al dirigismo de los tecnócratas. En realidad, una gran parte del crecimiento económico del país no se debió a ningún plan", Sebastián Balfour, "España desde 1931 hasta hoy", dins Raymond Carr, *Historia de España* (Barcelona, Península, 2003), pàg. 337.

serveis en les zones de recepció, entre d'altres. A partir de la segona meitat de la dècada dels seixanta augmenta la conflictivitat i la mobilització obrera. Aquesta nova situació socioeconòmica permetrà, com veurem, l'emergència de la Seguretat Social i dels serveis socials.

1.5.2 Els fonaments del nou Estat

Pel que fa al nou Estat, no hi ha acord entre els especialistes per definir el règim franquista; tanmateix, sembla clar el seu caràcter dictatorial i el trencament amb els principis democràtics⁵⁰⁸ i socials de la República: “Un sistema polític dictatorial que anava molt més enllà de l'autoritarisme tradicional espanyol (...) el franquisme fou una veritable contrarevolució política i social, una violenta reacció contra el que havia significat la Segona República.”⁵⁰⁹ Des d'un punt de vista normatiu, la peça bàsica del règim són les anomenades Leyes fundamentales del Reino,⁵¹⁰ la primera de les quals, el Fuero⁵¹¹ del trabajo, va ser aprovada en plena Guerra Civil (1938) i les altres en la postguerra (la Ley constitutiva de las Cortes, el Fuero de los españoles i les lleis de “referéndum nacional”, de “sucesión en la jefatura del Estado” i la dels “principios del Movimiento”), a excepció de la darrera, la Ley Orgánica del Estado, que es va promulgar al final de la dècada dels seixanta, en plena expansió econòmica, en un intent de simular la modernització de les institucions i de l'aparell de l'Estat. Tanmateix, el Decret 779/1967 de refosa del conjunt de les lleis esmentades, signat per Carrero Blanco, com a ministre de la Presidència, no va deixar cap dubte sobre el vigor de totes aquestes lleis: “continúan ininterrumpidamente en la plenitud de su vigencia” (vegeu la taula següent).

⁵⁰⁸ “Pero nunca fue un Estado de derecho; siempre conservó Franco la facultad de dictar discrecionalmente normas de cumplimiento obligatorio, sin consultar con nadie”, M. Tuñón de Lara, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 625.

⁵⁰⁹ B. de Riquer, “Un país després d'una guerra...”, op. cit., pàg. 33.

⁵¹⁰ El Decreto de la Presidencia del Gobierno 779/1967, de 20 de abril, va aprovar els textos refosos de les Leyes fundamentales del Reino a les quals remetem les referències. Segons aquesta norma, les lleis que tenen el caràcter de fonamentals són per ordre cronològic: el Fuero del trabajo de 9 de març de 1938; la Ley constitutiva de las Cortes de 17 de juliol de 1942; el Fuero de los españoles de 17 de juliol de 1945; la Ley de referéndum nacional de 2 d'octubre de 1945; la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de juliol de 1947; la Ley de principios del Movimiento Nacional de 17 de maig de 1958, i la Ley Orgánica del Estado de 10 de gener de 1967.

⁵¹¹ “La palabra *fuero* es una concesión a la moda ‘historicista’ y al tradicionalismo. Verdad es que se trata de un empleo abusivo. El fuero medieval era un contrato expreso entre una comunidad y una autoridad precisas; el nuevo fuero es una declaración de derechos, privado de toda sanción”, P.Vilar, *Historia de España*, pàg. 156.

Taula 16

Aspectes socials de les Leyes *fundamentales del Reino*

<p>FUERO DEL TRABAJO</p> <p>(9 de març de 1938)</p>	<p>“Renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó la legislación de nuestro glorioso pasado, el estado asume la tarea de garantizar a todos los españoles la Patria, el Pan y la Justicia.” (Preàmbul).</p> <p>“(…) liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica” (II, 1)</p> <p>“Se crearán las instituciones necesarias para que en las horas libres y en los recreos de los trabajadores, tengan éstos acceso al disfrute de todos los bienes de la cultura, la alegría, la milicia, la salud y el deporte.” (II, 6)</p> <p>“Se establecerá el subsidio familiar por medio de organismos adecuados.” (III, 2)</p> <p>“A través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador.” (III, 5)</p> <p>“Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad los días de paro.” (V, 4)</p> <p>“Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España.” (V, 5)</p> <p>“La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio.” (X, 1)</p> <p>“Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiendo a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.” (X, 2)</p> <p>“Reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva. Para mayor garantía de su conservación y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable.” (XII, 3)</p> <p>“Los Sindicatos podrán crear y mantener organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión, auxilio y demás de carácter social que interesen a los partícipes de la producción.” (XIII, 6)</p> <p>“El Estado se compromete a incorporar la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que han conquistado como héroes.” (XVI)</p>
--	--

<p style="text-align: center;">LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES</p> <p>(17 de juliol de 1942)</p>	<p>“Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado.” (Art. 1r)</p> <p>“Las Cortes se componen de los Procuradores comprendidos en los apartados siguientes: a) los miembros del Gobierno; b) los Consejeros Nacionales; c) el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el del Consejo de estado, el del Consejo Supremo de Justicia Militar, el del Tribunal de Cuentas del Reino y el del Consejo de Economía Nacional; d) ciento cincuenta representantes de la Organización Sindical; e) un representante de los municipios de cada provincia (...) y otro de cada uno de los municipios de más de trescientos mil habitantes (...), un representante de cada Diputación Provincial y Mancomunidad Interinsular canaria (...) y los representantes de las Corporaciones locales de los territorios no constituidos en provincias (...); f) dos representantes de la familia por cada provincia (...); g) los Rectores de la Universidades; h) el Presidente del Instituto de España y dos representantes elegidos entre los miembros de las reales academias que lo componen; el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y dos representantes del mismo (...); i) el Presidente del Instituto de Ingenieros Civiles y un representante de las asociaciones de ingenieros que lo constituyan; dos representantes de los colegios de abogados; (...) del Colegio de Médicos. Un representante de los siguientes Colegios: (...) Tres representantes de las cámaras oficiales de comercio; uno de las cámaras de la Propiedad Urbana y otro en representación de las asociaciones de inquilinos (...); j) aquellas personas que por su jerarquía eclesiástica, militar o administrativa, o por sus relevantes servicios a la Patria, designe el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino, hasta un número no superior a veinticinco.” (Art. 2n)</p>
<p style="text-align: center;">FUERO DE LOS ESPAÑOLES</p> <p>(17 de juliol de 1945)</p>	<p>“La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencias de clase ni acepción de personas.” (Art. 3r)</p> <p>“Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos.” (Art. 5è)</p> <p>“Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato (...)” (Art. 10)</p> <p>“El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva. El matrimonio será uno e indisoluble. El Estado protegerá especialmente a las familias numerosas.” (Art. 22)</p>

<p style="text-align: center;">FUERO DE LOS ESPAÑOLES</p> <p>(17 de juliol de 1945)</p>	<p>“Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos. El Estado suspenderá el ejercicio de la patria potestad o privará de ella a los que no la ejerzan dignamente, y trasferirá la guarda y educación de los menores a quienes por ley corresponda.” (Art. 22)</p> <p>“El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad del amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social.” (Art. 28)</p> <p>“El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la iglesias, las corporaciones y los particulares.” (Art. 29)</p> <p>“El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano.” (Art. 31)</p> <p>“El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España.” (Art. 33)</p>
--	--

<p style="text-align: center;">LEY DE REFERÉNDUM NACIONAL</p> <p>(2 d’octubre de 1945)</p>	<p>“Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato, y promulgadas las leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un régimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío de la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios (...)” (Preàmbul)</p> <p>“Cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes.” (Art. 1r)</p>
---	---

<p style="text-align: center;">LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO</p> <p>(26 de juliol de 1947)</p>	<p>“España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino.” (Art. 1r)</p> <p>“La Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde.” (Art. 2n)</p> <p>“Vacante la Jefatura del Estado, asumirá sus poderes un Consejo de Regencia, constituido por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad, Consejero del Reino y el Capitán General (...)” (Art. 3r)</p> <p>“Un Consejo del Reino, que tendrá procedencia sobre los Cuerpos consultivos de la Nación, asistirá al Jefe del Estado en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia (...)” (Art. 4t)</p>
---	---

<p style="text-align: center;">LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO</p> <p>(26 de juliol de 1947)</p>	<p>“En cualquier momento el Jefe del estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o Regente (...), y podrá, asimismo, someter a su aprobación de aquéllas la revocación de la que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes.” (Art. 6è)</p> <p>“Cuando, vacante la Jefatura del Estado, fuese llamado a suceder en ella el designado (...), el Consejo de Regencia asumirá los poderes en su nombre y convocará conjuntamente a las Cortes y al Consejo del Reino para recibirle el juramento prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey o Regente.” (Art. 7è)</p> <p>“Para ejercer la Jefatura del Estado como Rey o Regente se requerirá ser varón y español, haber cumplido la edad de treinta años, profesar la religión católica, poseer la cualidades necesarias para el desempeño de su alta misión y jurar las leyes fundamentales, así como lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional (...)” (Art. 9è)</p>
---	--

<p style="text-align: center;">LEY DE PRINCIPIOS DEL MOVIMIENTO NACIONAL</p> <p>(17 de maig de 1958)</p>	<p>“La comunidad nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos, y en la familia, como base de la vida social (...)” (V)</p> <p>“Las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional.” (VI)</p> <p>“Su forma política es, dentro de los Principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuanto determinan la Ley de Sucesión y demás leyes fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa.” (VII)</p> <p>“La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole al margen de este sistema representativo será considerada ilegal.” (VIII)</p> <p>“Todos los españoles tienen derecho a: una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del trabajo, inspirará la política y las leyes.” (IX)</p> <p>“Se reconoce el trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada (...)” (X)</p> <p>“El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo (...)” (XII)</p> <p>“Los principios contenidos en la presente promulgación (...) son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables.” (Art. 2n)</p>
---	---

<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DEL ESTADO</p> <p>(10 de gener de 1967)</p>	<p>“(…) la presente ley, que viene a perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen, y a asegurar de una manera eficaz para el futuro la fidelidad por parte de los más altos órganos del Estado a los Principios del Movimiento Nacional.” (Preàmbul)</p> <p>“Son fines fundamentales del Estado: la defensa de la unidad; el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación; la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; y la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común. (...)” (Art. 3r)</p> <p>“El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios del Movimiento, informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio a la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios.” (Art. 4t)</p> <p>“El Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional (...) sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución; ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la observancia del orden público y de la seguridad del estado en el exterior; en su nombre se administra la justicia (...)” (Art. 6è)</p> <p>“El Gobierno de la Nación. El Jefe del Estado dirige la gobernación del reino por medio del Consejo de Ministros (...) constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos.” (Art. 13)</p> <p>“El Consejo Nacional. Son fines del Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento, los siguientes: a) fortalecer la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; b) defender la integridad de los Principios del Movimiento Nacional (...); c) velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las leyes fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas; d) contribuir a la formación de las Juventudes españolas en la fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional e incorporar las nuevas generaciones a la tarea colectiva; e) encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política; f) cuidar de la permanencia y perfeccionamiento del propio Movimiento Nacional.” (Art. 21).</p> <p>“La Justicia gozará de completa independencia. Será administrada en nombre del Jefe del Estado, de acuerdo con las leyes, por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y responsables con arreglo a la Ley.” (Art. 29)</p> <p>“Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden constitucional.” (Art. 37)</p> <p>“La Administración (del Estado), constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general.” (Art. 40)</p> <p>“La Administración Local. Los municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en provincias... serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces que señala el artículo diez del Fuero de los Españoles” (Art. 46)</p>
--	---

	<p>“El recurso del contrafuero. Es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o de las demás leyes fundamentales del Reino. En garantía de los principios y normas lesionadas por el contrafuero se establece el recurso ante el Jefe del Estado.” (Art. 59)</p>
--	---

Font: elaboració pròpia.

La barreja d'accions i organitzacions que féu el nou Estat obliga a assenyalar algunes característiques dels principis del model, així com de les institucions i actuacions que sustentaren el règim durant quasi quatre dècades, especialment pel que fa als aspectes relacionats amb les intervencions socials.

El nou Estat es definia com a “católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino” (art. 1r de la Ley de sucesión en la jefatura del Estado); era, per tant, confessional. El seu caràcter “social” no tenia res a veure amb el reconeixement de drets socials, ni la seva representativitat amb la democràcia. D'altra banda, els elements configuradors del nou Estat els integraven el principi d'unitat, el principi totalitari⁵¹² i una concepció iusnaturalista del municipi. El primer es pot formular recordant el contundent punt segon de la *Falange Española*: “España es una unidad de destino en lo universal. Toda conspiración contra esta unidad es repulsiva. Todo separatismo es un crimen que no perdonaremos. La Constitución vigente, en cuanto incita a las disgregaciones, atenta contra la unidad de destino de España. Por eso deseamos su anulación fulminante.” L'altre puntal era la concepció totalitària de l'Estat, en virtut de la qual aquest absorbí tots els poders i les llibertats individuals. Finalment, és evident el caràcter no democràtic del nou Estat, si tenim en compte el sistema d'eleccions, la composició de les Corts o la naturalesa dels referèndums.⁵¹³

Pel que fa als drets socials, els *Principios del Movimiento Nacional* es fonamentaven en “el ideal cristiano de la justicia social” i proclamaven que “todos los españoles tienen derecho: (...) a una educación general y profesional,⁵¹⁴ que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia social y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional”; aquesta escola a què es proclama el dret és la que Salomó Marquès anomena l'escola del “no”: “no a la coeducació, no a la llengua catalana, no a les propostes de renovació procedents de l'estranger, no a l'escola laica, no (...)”.⁵¹⁵ D'altra banda, “se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles” (...) “El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles unas condiciones dignas de trabajo (...)” (IX, X, XII). A part de l'ambigüitat d'aquestes declaracions, no s'establien mecanismes per fer-les efectives ni cap sistema real de garantia.⁵¹⁶

⁵¹² A. Nieto, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, dins S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid, Alfaguara, 1973), pàg. 44 i seg.

⁵¹³ Es va utilitzar el referèndum per aprovar la Ley de sucesión i la Ley Orgánica del Estado.

⁵¹⁴ En tractar de l'educació, el Fuero de los españoles estableix que “todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de la familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos” (art. 5).

⁵¹⁵ S. Marquès, *L'educació...*, op. cit., pàg. 153.

⁵¹⁶ La Ley Orgánica del Estado de 1967 preveu el “recurso de contrafuero” contra “todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o de las demás

En relació amb la protecció social i les assegurances socials, el Fuero del trabajo y el Fuero de los españoles s'hi referien en els termes següents: “La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio (...) Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiendo a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente” (Fuero del trabajo, X, 1 i 2); “El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad del amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social” (Fuero de los españoles, art. 28). Era urgent afrontar les peremptòries necessitats dels treballadors; tanmateix, la majoria de les declaracions tenen un caràcter programàtic, més de propostes que no de veritables drets. Algunes d'aquestes prestacions, com veurem, s'adreçaven en exclusiva als guanyadors (“juventud combatiente”, “benemérito cuerpo de mutilados de guerra”...).⁵¹⁷

Si ens fixem en els aspectes formals, observem que el plantejament i la terminologia de molts dels documents legals, especialment dels primers, tenien clares reminiscències feixistes, de procedència alemanya i italiana. Pel que fa al contingut de les normes de protecció social, era notable la seva ambigüïtat,⁵¹⁸ politització, caràcter paternalista i caritatiu, i en relació amb la seva aplicació fou elevat el grau d'incompliment.⁵¹⁹

En relació amb les institucions del règim, a continuació assenyalarem les que desenvoluparen un paper clau i que posen en relleu els elements ideològics que determinaren el sentit de les accions en l'àmbit social.

a) El Movimiento

Sota aquesta denominació hi havia una gran diversitat de grups, tendències i pensaments. Va ser difícil aconseguir un partit únic, com queda clar amb la denominació tan complexa que va haver d'adoptar: Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS). Des del punt de vista social i econòmic, el nou Estat rebaixà d'entrada els plantejaments falangistes,⁵²⁰ grup que a partir de la dècada dels seixanta, com s'ha comentat, va perdre influència a favor dels tecnòcrates de l'Opus Dei. Els principis d'aquest Movimiento es considerava que eren “por su propia naturaleza permanentes y inalterables” i, per tant, “inmutables” (Ley de principios del Movimiento Nacional, VII i art. 2), proclamaven que “España es

leyes fundamentales del Reino” i que “en garantía de los principios y normas lesionadas por el contrafuero se establece el recurso ante el Jefe del Estado” (art. 59).

⁵¹⁷ Per exemple, el Fuero del trabajo assenyalava que “el Estado se compromete a incorporar la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que ha conquistado como héroes” o el “Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra”.

⁵¹⁸ La Ley de vagos y maleantes possibilitava l'ingrés al manicomi de tot aquell que fos agafat per la policia, encara que no se li pogués imputar cap delictes, si tenia la condició de sospitós.

⁵¹⁹ “...se adoptan medidas legislativas que no son aplicadas: seguros sociales, expropiación de tierras sin cultivar”. P. Vilar, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 157.

⁵²⁰ “...los ‘veintiséis puntos’ falangistas, versión española del pensamiento fascista, con su condenación teórica del orden establecido, que había aterrado tiempo antes a los moderados (...) Repudiamos el sistema capitalista (...) No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras que unos cuantos disfrutan de todos los lujos (...) España será ‘nacional-sindicalista’, término que permite imitar al nazismo sin copiarlo (...)”, *ibídem*, pàg. 155.

una unidad de destino en lo universal” (I), formada per “las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato”, que “son estructuras básicas de la comunidad nacional” (VI). A partir d’aquestes entitats bàsiques es va articular el simulacre de participació.

b) El Sindicato

En els nous plantejaments no hi cabien les confrontacions entre els agents econòmics⁵²¹ i, per tant, no calien els sindicats, n’hi havia prou amb un, i per això la Ley de unidad sindical de 1940 establia que “la Organización Sindical de FET y de las JONS es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado”⁵²² i, per tant, “los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical” i “a través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador” (Fuero del trabajo, III, 5). Aquest sindicalisme vertical obligatori tenia àmplies facultats per “crear y mantener organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión, auxilio y demás de carácter social que interesen a los partícipes de la producción” (Fuero del trabajo, XIII, 6), funcions que en el camp social foren àmpliament exercides.

c) Les corporacions locals

Com ja s’ha assenyalat, es conservà un element ideològic de l’antic règim: la concepció del municipi com una de les tres institucions naturals, amb consideració d’estructura bàsica social, al voltant de la qual s’articulava fonamentalment la suposada participació.⁵²³ L’ordenació territorial i administrativa s’establia a l’entorn del municipi i la província. Aquestes dues corporacions locals tenien “personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de su fines peculiares (...) serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces que señala el artículo diez del Fuero de los españoles”⁵²⁴ (art. 46 de la Ley Orgánica del Estado).

En els primers anys del règim es va continuar aplicant la Llei municipal de 1935, encara que amb les “obligades” adaptacions.⁵²⁵ Després, l’any 1945, es va aprovar la Llei de règim local, que articulava el govern i l’administració del municipi a l’entorn de

⁵²¹ Estaven prohibides les vagues, que eren considerades com a delictes de sedició pel Codi Penal de 1944.

⁵²² Es podria dir que “*hacia de los sindicatos oficiales un servicio del partido único*”. R.M. Martín de la Guardia i G.A. Pérez Sánchez, “La sociedad española durante el régimen de Franco”, dins J. Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pàg. 776.

⁵²³ A les Corts franquistes hi participaven com a procuradors “un representante de los municipios de cada Provincia elegido por sus ayuntamientos entre sus miembros y otro de cada uno de los municipios de más de trescientos mil habitantes y de los de Ceuta y Melilla, elegidos por sus respectivos ayuntamientos entre sus miembros; un representante de cada Diputación Provincial y mancomunidad Interinsular canaria, elegido por las corporaciones respectivas entre sus miembros, y los representantes de las corporaciones locales de los territorios no constituidos en provincias, elegidos de la misma forma” (art. 2, e).

⁵²⁴ Art. 10 del Fuero de los españoles: “Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan”.

⁵²⁵ “Con el fin de que tanto los ayuntamientos como las diputaciones se regenten por personas no sólo afectas al Movimiento Nacional, sino que sintiéndole hondamente aporten al mismo en todos los aspectos e intensidad lo que él requiere (...), las propuestas nunca podrán recaer sobre personas que hayan pertenecido a organizaciones políticas integradas en el Frente Popular” (Ordre de 30 d’octubre de 1937).

l'alcalde. Aquest, que tenia una doble funció, com a president d'un òrgan municipal i com a delegat del govern, era nomenat i cessat per autoritats de l'Administració de l'Estat, circumstàncies que disminuïen òbviament la seva autonomia i així la de l'Ajuntament, que estava format per l'alcalde, com a president, i un nombre de "concejales"⁵²⁶ proporcionals a la població del municipi. La província mantenia la seva doble funció de divisió territorial de l'Estat i d'administració intermèdia entre els municipis i l'Estat, amb fins propis. El governador civil era el titular d'ambdues funcions, si bé en la segona era assistit per la diputació provincial.⁵²⁷

Pel que fa a les competències, cal assenyalar tres característiques de la normativa local franquista: a) les lleis fonamentals no reconeixien el principi d'autonomia local; b) a la llista de competències hi figurava la "beneficència" (art. 101, g), i c) hi havia una clàusula general que els permetia realitzar "cualquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal" (art. 101, 1, k).

d) La família

Era la tercera institució natural. El Fuero del trabajo considerava la família "como célula primaria natural y fundamento de la sociedad y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva" (XIII, 3) i establí diferents mesures i propostes, entre les quals ens interessa assenyalar les següents: "...liberará a la mujer casada del taller y la fábrica", "se establecerá el subsidio familiar (...) Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar sus actividades los días de paro". Així mateix, hi havia altres lleis fonamentals que hi feien referència, com el Fuero de los españoles (art. 22 i 31): "El Estado reconoce y ampara la familia (...)", "El Estado facilitará (...) el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar, familia", la Ley de principios del Movimiento Nacional, VIII: "La participación del pueblo en las tareas legislativas (...) se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato (...)", o la Ley constitutiva de las Cortes (art. 2): "Las Cortes se componen de los Procuradores comprendidos en los apartados siguientes: (...)" f) Dos representantes de la Familia por cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral de cabezas de familia y por las mujeres casadas (...). També es referien al dret d'aliments en els termes següents: "Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos".

e) L'Església

El paper de l'Església catòlica anà variant, des dels primers anys en què es va beneficiar de la "Cruzada" (Estat confessional, obligatorietat dels matrimonis religiosos, influència en l'ensenyament i la universitat, etc.), passant per la influència de l'Opus Dei en la modernització econòmica del país, fins als capellans joves que influïts pel Concili Vaticà II⁵²⁸ adoptaren actituds més compromeses i fins i tot militants antirègim. D'altra

⁵²⁶ "La designación de concejales en todos los ayuntamientos se verificará por sufragio articulado organizativamente y a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básica del Estado, a saber, la familia, el sindicato y el municipio". A. Nieto, *La organización local...*, op. cit.

⁵²⁷ *Ibidem*

⁵²⁸ "Una fuente de disidencia (...) la constituyó el dramático cambio operado en la política de la Iglesia, unida a la disidencia política activa de gran parte de los sacerdotes jóvenes. Las reformas liberadoras y

banda, l'Església catòlica va tenir una notable incidència en el camp assistencial d'acord amb els postulats del règim ("El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia (...)"); Fuero de los españoles, art. 29), tot i que després ho féu de manera més independent, compromesa i tècnica, com veurem, mitjançant els nous plantejaments de Càritas.

f) L'exèrcit

Pel que fa a l'exèrcit, va estar incondicionalment al costat del règim; els seus comandaments havien sorgit de la guerra. A ells se'ls va encomanar que "garantizaran la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden constitucional" (Ley Orgánica del Estado, art. 37), encara que en els darrers anys es produí una certa "obertura"⁵²⁹ que s'exterioritzà primer mitjançant la destitució del líder del reformisme professional dins de l'exèrcit, el tinent general Díez Alegría, com a cap de l'Alt Estat Major⁵³⁰ i després amb la detenció, el 29 de juny de 1975, d'oficials de l'exèrcit que feia aproximadament un any havien format la clandestina Unión Militar Democrática Española per aconseguir suport militar per al règim democràtic i la reforma social.⁵³¹

1.5.3 Iniciatives renovadores

En la segona part del franquisme, a partir dels anys seixanta, es comencen a produir algunes iniciatives adreçades a la millora tècnica, organitzativa i financera de les prestacions i actuacions dels serveis socials. Es tracta dels antecedents més immediats dels serveis socials actuals. Considerem que aquestes aportacions, tot i que inicialment eren aïllades, van anar convergint en fórmules i actuacions properes que possibilitaren que durant la transició es poguessin forjar uns serveis socials moderns, semblants als dels altres països europeus.

Entre les múltiples iniciatives⁵³² ens interessa destacar-ne tres tipus, segons la naturalesa dels agents que hi intervenen: les originades per la iniciativa social, les relacionades amb la creació de les escoles d'assistents socials i les aportacions del sector públic.

a. Iniciativa social

En aquest període comença a aflorar un moviment associatiu, sobretot d'ajuda mútua, que comença a construir "serveis socials" per a determinats col·lectius necessitats per tal d'aconseguir un model de serveis diferent que s'adigués més amb la dignitat dels

las nuevas definiciones de la Iglesia Católica del Concilio Vaticano II, que terminó en 1965, tuvieron probablemente más impacto en España que en ningún otro país". Stanley G. Payne, *El régimen de Franco* (Madrid, Alianza Editorial, 1987), pàg. 585.

⁵²⁹ "Dentro de los militares se produce también en los últimos años el mismo proceso de "apertura" que es atribuible a todo el establecimiento político". Vegeu: Amando de Miguel, *Sociología del Franquismo*, (Barcelona, Editorial Euros, 1975), pàg. 165.

⁵³⁰ "Díez Alegría era el principal defensor del profesionalismo apolítico más estricto en las Fuerzas Armadas, aunque a nivel personal era totalmente leal a Franco". Stanley G. Payne, ob. cit., pàg. 627.

⁵³¹ *Ibíd*em, pàg. 640.

⁵³² Hi van incidir altres factors i es van rebre influències externes. Van ser importants les que procedien de França (es van crear associacions de procedència francesa), la reconceptualització del treball social, del desenvolupament comunitari introduït per Marco Marchioni, etc., sobre algunes de les quals en parlarem més endavant. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 194-206.

usuaris i les seves possibilitats rehabilitadores i d'integració. El paradigma d'aquesta nova manera de fer és el que iniciaren els pares i amics de persones amb discapacitats, especialment psíquiques; com veurem després, "(...) a la dècada dels seixanta i setanta hi va haver un fort increment en la formació d'associacions per a la defensa dels drets dels disminuïts. En el cas dels psíquics qui les formaven eren majoritàriament pares".⁵³³

Un altre puntal en aquest procés renovador va ser el que va emprendre Càritas,⁵³⁴ amb aportacions teòriques molt valuoses i amb intervencions a favor dels més desfavorits, tant en zones rurals com en barris urbans. L'any 1942 es va crear el Secretariado Nacional de Caridad de la Junta Técnica Nacional de la Acción Católica Española i cinc anys després es van aprovar els reglaments de Càrites, que configuren aquesta entitat com a òrgan oficial de la caritat de l'Església dedicat a pal·liar les necessitats bàsiques dels més pobres: menjar, salut (atenció, medicaments, vitamines, etc.), habitatge, vestit i acompanyament als pobres, immigrants i transeünts. Aquesta nova entitat va rebre una gran embranzida amb l'arribada de l'ajuda social americana, que va exigir una organització i coordinació estatal, diocesana i dels equips de repartiment a les parròquies, al mateix temps que suposava una font de finançament.⁵³⁵ Malgrat la persistència de pràctiques paternalistes, Càritas es va anar perfilant com la consciència "crítica" de l'Església. Van contribuir a aquests canvis, entre d'altres, tant les pastorals del cardenal Tarancón⁵³⁶ com l'enfocament i les propostes del sociòleg i sacerdot català Rogeli Doucastella,⁵³⁷ que a partir de la segona meitat dels anys cinquanta va intentar canviar l'"acció benèfica", d'assistència passiva i pretècnica, per l'"acció social", activa, promocional, participativa i tecnificada.⁵³⁸ A partir dels seixanta emprenen una etapa de macroplanificació que suposa una contribució a la modernització de la intervenció social i, d'altra banda, adopten la noció de promoció social, entesa en un sentit comunitari, com veurem a través d'alguna de les seves aplicacions a Catalunya.⁵³⁹

b. Les escoles d'assistents socials

La creació de les escoles d'assistents socials i les actuacions realitzades pels professionals van ser un altre element important en la configuració dels serveis socials. Ja s'ha deixat constància que abans de la Guerra Civil l'Església havia fundat la primera escola d'assistents socials; per tant, hi havia professionals que treballaven en els serveis socials, encara que eren escassos. Fixem-nos en el lent creixement, ja que després de 25 anys de la creació de la primera escola només n'hi havia cinc a tot Espanya: tres a Barcelona i dues a Madrid.⁵⁴⁰ El febrer de 1953 s'havia inaugurat, per iniciativa del catedràtic de Psiquiatria de la Facultat de Medicina de la Universitat de Barcelona, el Dr. Ramon Sarró Burbano, i amb la col·laboració de la Sección Femenina, l'Escola

⁵³³ M. Dolors Arteman, "Inicis", dins Andreu Corominas i Pere Sabater, *Les associacions pro persones amb disminució psíquica a Catalunya* (Barcelona, APPS, 1994), pàg. 109.

⁵³⁴ Per ampliar els temes històrics de Càrites es pot consultar l'exhaustiu treball d'Antonio Gutiérrez Resa, *Caritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990...*, op. cit.

⁵³⁵ L'Estat pagava a Càritas 10 cèntims per cada quilo de menjar repartit.

⁵³⁶ A. Gutiérrez Resa, *Caritas Española...*, op. cit., pàg. 227.

⁵³⁷ El Dr. Rogeli Doucastella va ser un dels pioners en els estudis sociològics dels suburbis de Barcelona (1956-1957); va ser el creador del primer centre de sociologia aplicada a l'Estat espanyol (CESA) i va ser també el fundador (1963) i primer director de l'Institut de Sociologia i Pastoral Aplicada (ISPA).

⁵³⁸ D. Casado, *Palabras de la reforma...*, op. cit., pàg. 28.

⁵³⁹ L'etapa de macroplanificació la va portar a terme el funcionari planificador Francisco Guijarro i el sacerdot sociòleg Ramon Echevarren. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 198.

⁵⁴⁰ Montserrat Colomer, "Trabajo social en España en la década de los 70", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 20, 1990, pàg. 7.

Superior d'Assistents Socials de Barcelona. El coneixement del nombre, les característiques i les sortides laborals dels estudiants d'aquesta escola pot apropar-nos a la realitat dels serveis socials i la seva evolució: "En aquest període l'alumnat de l'escola era exclusivament femení. El nombre dels alumnes va creixent a poc a poc, mantenint una mitjana de 40-45 entre els tres cursos de durada dels estudis. Els primers anys les sortides professionals s'orienten bàsicament als sectors dels serveis socials sanitaris i psiquiàtrics. Més tard (1963) trobem assistents socials formades a l'Escola també en altres llocs: empresa, Institut Nacional de Previsió, hospitals infantils, serveis d'emigració, ajuntaments, institucions de l'obra social d'una entitat d'estalvi i en barris."⁵⁴¹ En aquesta etapa inicial els serveis socials i el treball social sembla que van molt units, fins i tot es confonen.

També són significatives i reveladores dues altres iniciatives en aquest mateix àmbit força singulars. La primera va ser la creació l'any 1955 de l'Escola d'Ensenyament Social patrocinada per l'Orientació Catòlica i Professional del Dependent (OCPD), amb alumnes exclusivament masculins que sortien amb el títol d'assistent social per treballar en les diverses obres socials que es feien des de l'entitat.⁵⁴² La segona neix de la proposta de diverses institucions sabadellenques i terrassenques (Gremi de Fabricants de Sabadell, Institut Sallarés i Pla, Institut Industrial de Terrassa, el bisbat i altres) de crear l'Escola de Formació Social Sabadell Terrassa (1957). Com explica en una entrevista una de les professionals que ho va viure: "En aquella època, recordo que estàvem en ple franquisme, a Catalunya es vivia un moviment important del teixit industrial. La indústria creixia amb rapidesa i la mà d'obra immigrada, també. Hi havia un neguit molt fort, sobretot per part dels empresaris joves, guiats pels corrents de la doctrina social de l'Església, per fer un pas endavant i superar vells esquemes de beneficència i paternalisme."⁵⁴³

Al final dels anys cinquanta "es van obrir moltes escoles d'assistents socials arreu d'Espanya, la majoria promogudes a l'ombra de Càritas per mossèn Rogeli Duocastella, o bé per la Sección Femenina de Falange o per alguna entitat que no tenia dificultats amb el règim franquista, com Creu Roja i ordes religiosos; així les Filles de Sant Vicenç de Paül crearen, juntament amb la Creu Roja, l'escola de Lleida i les religioses de Jesús i Maria, la de Tarragona". L'escola de Manresa "havia nascut l'any 1959 promoguda per un grup de ciutadans als quals va donar suport el bisbe de Vic, el Dr. Masnou".⁵⁴⁴ Així, al final de la segona meitat del segle XX, a Catalunya hi havia set escoles d'assistents socials: tres a Barcelona (una de l'Església, una de patrocinada per la Sección Femenina i la de l'OCPD), una al Vallès, una a Manresa, una a Lleida i una altra a Tarragona.

c. Iniciatives públiques

La primera iniciativa sorgeix arran dels canvis socioeconòmics que es produïren al final dels cinquanta i el començament dels seixanta, ja que van afavorir la creació dels anomenats Fondos Nacionales, als quals ens referirem més endavant, entre els quals figura la creació del Fons Nacional d'Assistència Social, que va crear les primeres

⁵⁴¹ Document "El XXX Aniversari de l'Escola Superior d'Assistents Socials de Barcelona" (s. a.), pàg. 131.

⁵⁴² Informació facilitada per Montserrat Colomer.

⁵⁴³ Pilar Porcel, op. cit., pàg. 21.

⁵⁴⁴ Informació facilitada per Montserrat Colomer.

pensions assistencials per a ancians i per malalts o invàlids incapacitats per treballar. Tenien caràcter alimentari per a les persones que no disposaven de mitjans econòmics ni de familiars obligats a prestar-los els aliments,⁵⁴⁵ fet que impedeix incloure-les pròpiament dins l'àmbit dels serveis socials; tanmateix, significaren una ajuda important, malgrat el baix import de la pensió, per a les persones més necessitades. Aquestes pensions es poden considerar com un antecedent de les pensions no contributives de la Seguretat Social que es van crear l'any 1990. El Fons va significar també una línia de finançament de projectes de serveis socials que portava a terme la iniciativa social.

Tanmateix, les aportacions més directes a la conformació dels serveis socials va procedir, sens dubte, de la Seguretat Social. A partir dels anys cinquanta es va generar un moviment internacional que es va interessar pels serveis socials, fins que a la dècada següent l'Assemblea General de l'Associació Internacional de la Seguretat Social (AISS) va examinar la qüestió i va considerar que aquests serveis podien contribuir a la humanització de la Seguretat Social, tot flexibilitzant el sistema. Aquests corrents influïren en els treballs preparatoris de la reforma i modernització de la Seguretat Social espanyola, i així, la mateixa Llei de bases de 1963, que unificava els sistemes de protecció social, al costat de la protectora bàsica, que incloïa l'assistència sanitària (per maternitat, malaltia comuna o professional i d'accidents), les prestacions econòmiques (per als casos d'incapacitat laboral, invalidesa, jubilació, desocupació, mort) i la protecció a la família, creà com a "complemento de las prestaciones" (justificació III, 1) "los servicios sociales que dentro de los límites de los recursos financieros le corresponda asumir o le fueren asignados en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo, reeducación y rehabilitación de inválidos, empleo o colocación, promoción social y en aquellas otras en que el establecimiento de tales servicios se considere conveniente o resulte por exigencias de una más adecuada coordinación administrativa" (base 5a, 18, c). És el primer text legal que tracta dels serveis socials, i ho fa amb una visió interna del sistema i un contingut coherent amb les seves necessitats. Aquesta concepció era força diferent del que s'establia des de fora, i fins i tot del que es portaria a la pràctica des de la mateixa Seguretat Social, que tingué un caràcter més obert. Cal fer notar que no es tracta pròpiament d'un dret subjectiu, sinó que les seves prestacions resten supeditades als límits dels recursos financers.

1.5.4 Principals actuacions

Aquesta etapa, especialment la primera fase, van ser anys molt difícils, sobretot per a les famílies treballadores i els represaliats, que es pal·liaren com es va poder, en la majoria de casos mitjançant la solidaritat familiar, veïnal i els amics.⁵⁴⁶

Pels mateixos motius, en els primers anys l'oferta de serveis comercials fou molt limitada, a causa de la manca de demanda solvent per a aquest tipus de serveis. En la segona fase d'expansió econòmica i d'increment de la incorporació de la dona al treball es produeix una certa demanda,⁵⁴⁷ especialment en l'àmbit de la infància i la gent gran,

⁵⁴⁵ Per ampliar aquesta qüestió vegeu: Antoni Vilà, "Las ayudas y subvenciones de asistencia y servicios sociales", dins C. Alemán i J. Garcés (dir.), *Administración social: servicios de bienestar social* (Madrid, Siglo XXI de España, 1996), pàg. 159-198.

⁵⁴⁶ Es pot veure el cas de les comarques gironines a A. Vilà M. i Antoni Vilà F., op. cit.

⁵⁴⁷ "...al final del franquismo, operaban en el campo de la acción social entidades privadas voluntarias y mercantiles. Se ha propuesto la estimación, para unos años más tarde, de que cubrían aproximadamente el

com assenyala Casado valorant aquesta etapa: ‘No dejó de haber oferta comercial de servicios, sobre todo en guarderías, residencias para ancianos y centros asistenciales para deficientes mentales.’⁵⁴⁸

El moviment associatiu fins a mitjan anys seixanta formalment no existia com a tal —la Llei d’associacions, tot i ser molt limitada, no va ser aprovada fins l’any 1964⁵⁴⁹—, i les associacions constituïdes van desaparèixer o es van haver d’adaptar a la nova realitat i a les noves normes. Com indiquen Casado i Guillén, “el régimen de Franco, por su carácter autoritario, no era favorable, como es sabido, al asociacionismo. Más exactamente, sólo le interesaban las asociaciones que controlaba”.⁵⁵⁰ En plena Guerra Civil, el 13 de desembre de 1938, el general Franco va crear l’Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE),⁵⁵¹ que va iniciar la venda del cupó pro cecs l’any 1940. Es tracta d’una associació molt peculiar que agrupava obligatòriament tots els cecs amb finalitats d’ajuda mútua; amb el temps ha anat prenent importància i actualment presta una gamma molt àmplia de serveis socials. Per a la resta de persones amb discapacitats no es va crear fins uns anys més tard la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC, 1954), que amb plantejaments mimètics als de l’ONCE es dedicà principalment a la venda de loteria fraccionada i a la gestió de concessions de serveis d’aparcament o similars, encara que amb menys èxit. La resta de grups i organitzacions van tenir dificultats per actuar o ho feren sota l’aixopluc de l’Església, com és el cas, seguint amb exemples del camp de la discapacitat, de l’Hospitalitat de Lourdes, l’Auxilia o la Fraternitat Cristiana de Malalts i Minusvàlids (Frater).⁵⁵²

En l’àmbit de l’ajuda mútua organitzada d’aquesta etapa s’ha de fer referència a les mútues patronals d’accidents de treball i malalties professionals, que també incloïen elements de recuperació professional i reinserció social, que tingueren importància en el sistema de seguretat social, ja que al final del franquisme es comptabilitzen cap a 170 mútues d’aquest tipus, amb 1.000 empleats en tasques de rehabilitació i prevenció.⁵⁵³

Un altre grup d’ajuda mútua de gran importància a Catalunya, que abans s’ha esmentat com a impulsor d’iniciatives innovadores, fou el que estava format per pares i amics de persones amb discapacitats, especialment psíquiques. Segons la cronologia històrica que en fa Andreu Corominas en el treball *Història oberta*,⁵⁵⁴ a la dècada dels quaranta o cinquanta es detecta el començament de diferents institucions assistencials i educatives a Catalunya: l’Institut de Pedagogia Terapèutica Jeroni de Moragas (1940) a Barcelona, la Clínica Psicològica de la Infància a Barcelona o la institució psicopedagògica Nostra Senyora de Montserrat de Caldes de Malavella. Assenyala l’any 1959 com el del naixement de la primera institució assistencial, que fou Aspace, de paràlisi cerebral, i

60% de la rama, pero no conocemos las bases empíricas de la conjetura”. Demetrio Casado (dir.), “Acción Social i servicios sociales”, dins *Informe sociológico sobre la situación de España* (Madrid, Fundación FOESSA, Madrid, 1994), pàg. 1748.

⁵⁴⁸ D. Casado (dir.), “Acción Social i servicios sociales”, op. cit., pàg. 1748.

⁵⁴⁹ Malgrat que el Fuero de los españoles declarava que els espanyols podien “asociarse para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes”, no es va regular fins a la Llei d’Associacions de 24 de desembre de 1964.

⁵⁵⁰ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 176

⁵⁵¹ A Catalunya l’any 1934 s’havia fundat el Sindicat de Cecs.

⁵⁵² Per ampliar aquesta qüestió vegeu: Antoni Vilà (coord.), *Crónica de una lucha por la igualdad*, (Barcelona, Fundació Institut Guttmann, col·l. Blocs, núm. 6., 1994).

⁵⁵³ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 175.

⁵⁵⁴ Andreu Corominas i Pere Sabater (1994), *Les associacions pro persones amb disminució psíquica...*, op. cit., pàg. 289-362.

constata que a partir de la dècada següent ja n'hi havia un reguitzell: l'Associació de Pares de Persones amb Retard Mental (Aspanias), l'Associació Protectora de Minusvàlids Psíquics de Lleida (Aspros), l'Associació Terrassenca Pro Disminuïts de Terrassa (ATDP), l'Associació de Disminuïts Psíquics de Sabadell i Comarca, l'Associació Comarcal de Pares de Nens Subnormals de Granollers o la cooperativa de pares de l'Institut Mèdic Pedagògic Mas Albornà, a més de diferents institucions assistencials, com el Centre de Pedagogia Terapèutica Verge de Fàtima de Terrassa, el Centre Guru o les Escoles Santa Gemma i Bellapart de Sabadell. Totes aquestes associacions crearen serveis, encara que no eren pas tots de serveis socials, ja que seguien el curs de les necessitats que presentaven els fills dels promotors; així, començaren per la creació d'escoles d'educació especial i d'atenció assistencial per als infants molt afectats, després seguien amb els pretallers i tallers laborals i ocupacionals fins a arribar als serveis residencials.

En relació amb l'acció voluntària altruista, s'ha comentat la impossibilitat d'establir sota el règim franquista un moviment associatiu en general, i també en el cas dels serveis socials, especialment abans de la Llei d'associacions; per tant, s'actua informalment o bé a l'empara de l'Església. A partir dels anys seixanta van sorgir algunes associacions, sobretot d'autoajuda, i actuaren també algunes fundacions benèfiques.

El paper de l'Església en aquesta etapa fou important: s'actuava des de les parròquies, els ordes religiosos i altres entitats confessionals, com les Conferències de Sant Vicenç de Paül. L'Església va col·laborar a satisfer les necessitats bàsiques dels desprotegits mitjançant albergs, menjadors i robbers; aquesta darrera activitat tradicional, que va tenir una gran importància en aquells anys, es nodria habitualment de la roba usada que es recollia en una cistella a l'entrada de les esglésies i es repartia a la parròquia. Més endavant, al costat d'aquestes activitats tradicionals, s'iniciaren els esmentats nous plantejaments de Càritas.

La trajectòria d'aquest tercer sector a Espanya s'explica de la manera següent en un estudi recent: "Después de un largo periodo histórico cuyo desarrollo estuvo casi paralizado (1939-1965) y después de afrontar una muy lenta recuperación en la etapa final del franquismo y la transición política (1965-1980) iniciaron un rápido crecimiento, diversificación y protagonismo social —en nuestro caso subordinado en parte a las políticas públicas de soporte económico de muchas ONGs— en un nuevo contexto de auge de la sociedad civil y de reestructuración del estado de Bienestar (1980-1995)."⁵⁵⁵ Ens trobem, per tant, en els moments baixos d'aquest moviment, que anirà creixent en els períodes que tractarem seguidament fins a adquirir un paper decisiu en la transició.

També a l'empresa tingué importància l'acció social voluntària empresarial que inclogué serveis socials o iniciatives relacionades amb els serveis socials. Els tipus de serveis eren semblants als que s'han esmentat en el període anterior (guarderies, serveis per als jubilats, vacances per als treballadors, etc.), així com altres de més innovadors, com els que hem esmentat anteriorment del Gremi de Fabricants de Sabadell i altres institucions, que crearen l'Escola de Formació Social.

⁵⁵⁵ Gregorio Rodríguez Cabrero, "Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivo y metodología", dins Gregorio Rodríguez Cabrero (coord.), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (Madrid, Fundación FOESSA, 2003), pàg. 34.

Ara cal presentar les accions públiques i parapúbliques durant el franquisme, que és una tasca complexa atesa l'extraordinària varietat de recursos i d'institucions totalment disperses i confoses, entre les pròpiament de l'Administració central i local, les del *Movimiento*, les dels sindicats o les de la Seguretat Social. Per això les presentarem per aquest ordre, excepte les actuacions de les corporacions locals, que les deixarem per al final.

a) Administració central

- Auxilio Social. Les penúries que generà la Guerra Civil van intentar pal·liar-se en ambdós bàndols mitjançant la creació d'institucions i organismes específics. Des del costat republicà, es va crear el Socorro Rojo i al bàndol nacional l'Auxilio de Invierno, que va néixer posant en marxa menjadors infantils; després es convertí en l'Auxilio Social (1937), integrat a la Falange Espanyola, i va constituir una Delegación Nacional, però vinculada també a l'estructura estatal a través del Ministeri de Governació, que en tenia el protectorat. Les seves actuacions s'estructuraven en tres branques: "auxilio de invierno" (per a necessitats alimentàries), servei d'informació social (visites a domicili) i protecció a la mare i el nen (maternologia, alimentació infantil i llars per als nens). Aquesta institució va experimentar diverses modificacions: l'any 1963 canvià el nom pel d'Instituto Nacional de Auxilio Social, el 1947 passà a denominar-se Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) i el 1985 —en plena etapa democràtica i amb molts serveis socials transferits a les comunitats autònomes—, se suprimí i l'Insero en va assumir les funcions. Cal tenir en compte que aquesta institució s'adreçava a "detener la miseria más ostensible mediante una campaña de caridad. Verdad es que la institución de la caridad como remedio social respondía a una tradición, que constituye a menudo el fondo de la concepción social de las clases ricas españolas; y si la Iglesia manifestó sus reservas sobre este particular fue porque la movilización de la caridad femenina presentó un aspecto exterior más hitleriano que tradicional".⁵⁵⁶

- Fons de Protecció a la Beneficència. Aquest fons es va crear el 29 de desembre de 1936 i es dedicava a subministrar recursos a l'obra de l'Auxilio Social, als establiments de beneficència, als orfes dels morts a la guerra, etc. Aquest fons era gestionat per la Direcció General de Beneficència del Ministeri de Governació. Tot i això, la beneficència pública pròpiament dita va continuar actuant en tot aquest període a través de l'Administració central i de la local: les diputacions i els ajuntaments disposaven d'un important nombre d'equipaments.

- Fondos Nacionales. A la dècada dels seixanta s'obrí a l'Espanya franquista una nova etapa de canvis propiciats per la bonança econòmica europea, la mà d'obra barata i l'absència de drets socials, que el règim aprofitar per aparentar una obertura, del tot superficial i enganyosa. Aquestes transformacions també tingueren repercussions en el camp assistencial, ja que s'emprengué com a línia de finançament de determinades activitats la utilització dels impostos finalistes, en concret un recàrrec sobre l'adquisició de béns a títol lucratiu; tot i que a partir de 1962 s'augmentaren les quantitats mitjançant subvencions a càrrec dels pressupostos de l'Estat.⁵⁵⁷ Per administrar aquests recursos econòmics, es crearen els Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro, que tingueren una gran importància en la política social del règim i que es concretaren en el Fondo Nacional de Asistencia Social (conegut per Fonas o FNAS), el

⁵⁵⁶ *Ibidem*, pàg. 157.

⁵⁵⁷ Carmen Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 161.

Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, que fou de gran utilitat en la formació de la mà d'obra que necessitava l'economia espanyola del moment, mitjançant la concessió de beques i préstecs als escolars sense recursos i amb bon rendiment, el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que concedia subsidis d'atur deguts a la reestructuració empresarial que s'estava fent, préstecs a cooperatives o ajudes a moviments migratoris, entre d'altres, i finalment, el Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Inmobiliaria. És a dir, aquests fons cobrien les principals necessitats de l'expansió econòmica.

El Fonas, que és el que més ens interessa per la seva relació amb els serveis socials i al qual ens hem referit com a proposta innovadora de l'Administració, "no era un organismo sino un patronato presidido por el Ministro de Gobernación, cuyo vicepresidente era el Director General de beneficencia, y en el que formaban parte representantes de la mayoría de los ministerios. El FNAS repartía las ayudas en régimen discrecional, a infancia desvalida, en favor de subnormales y en favor de ancianos y enfermos. Aunque nos encontremos ante una nueva encarnación de la beneficencia con otro nombre, una de las actuaciones desborda este marco. Los auxilios en favor de ancianos y enfermos".⁵⁵⁸ Efectivament, com s'ha indicat, aquest fons permeté establir les primeres prestacions econòmiques individuals per a ancians i per a malalts o invàlids incapacitats per al treball, sense mitjans econòmics, i permeté ajudar a finançar l'adquisició, construcció, equipament i manteniment de serveis socials..

- El Programa Nacional de Promoción Profesional Obrera (PPO) es va iniciar l'any 1964 amb finalitats de promoció social dels treballadors per proveir el procés d'industrialització que s'estava iniciant, mitjançant cursos de capacitació intensiva d'adults. L'any 1973 s'institucionalitzà i es va anomenar Servicio de Acción Formativa, després va assumir la funció de col·locació obrera, fins aleshores en mans de l'organització sindical.

- Obra de protecció de menors. La primera regulació de l'Obra, com s'ha exposat en pàgines anteriors, data del 1904, i després es va incloure en el text refós de la legislació de menors del 1948. En aquesta etapa estava encarregada al Ministeri de Justícia, que exercia les atribucions a través del Consell Superior de Protecció de Menors (CSPM), que tenia dues branques: la dels tribunals tutelars de menors, regulats per una llei de 1948,⁵⁵⁹ que eren establerts a cada província i que intervenien quan algun menor de 16 anys havia realitzat accions o omissions tipificades com a delictes o faltes, i la d'assistència social, que desenvolupava la seva tasca a través de les juntes de protecció de menors, que tenien al seu càrrec les funcions de protecció i custòdia.

- Patronat de Protecció a la Dona. El Patronat de Protecció a la Dona, que depenia també del Ministeri de Justícia, havia estat creat el 1902 amb el nom de Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas i disposava de juntes provincials i locals amb funcions genèriques de vetllar per la moralitat pública i funcions específiques relacionades amb la prevenció i la readaptació social de les dones menors de 16 anys.

⁵⁵⁸ *Ibíd*em, pàg. 160.

⁵⁵⁹ Té com antecedent la Llei de Tribunals Tutelars, promulgada el 25 de novembre de 1918; per ampliar aquest precedent vegeu: I. Palacios i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 109 i seg.

- Patronat Nacional de Presos i Penats. El Patronat Nacional de Presos i Penats, que depenia també del Ministeri de Justícia, oferia ajudes econòmiques i materials als fills i familiars dels reclusos i penats.

b) El Movimiento

El Movimiento⁵⁶⁰ establí per als joves el Frente de Juventudes, que després es convertí en l'Organización Juvenil Española (OJE), i per a les dones, la Sección Femenina de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que, a més de ser instruments d'adoctrinament, tenien al seu càrrec força serveis. La Secretaria General del Movimiento disposava d'un ampli dispositiu assistencial, especialment a partir de l'esmentada Delegación Nacional del Auxilio Social, però a més van anar assumint més activitats: habitatge, col·legis menors i majors, formació professional, albergs, beques, etc.

La Sección Femenina fou, doncs, “una organización política partidista, de signo totalitario. Sus obras sociales, como las culturales o educativas, fueron instrumentos de servicio público (...) pero cargadas de ideología”. Va desenvolupar diversos programes socials i culturals i disposava de múltiples equipaments, com guarderies, albergs, “hogares rurales”, càtedres ambulants o centres socials polivalents. A més de gestionar l'obra de l'Auxilio Social tenia al seu càrrec la direcció del Servicio Social de la Mujer, que fou “una especie de ‘mili’ para las chicas, con fines de instrucción y beneficencia”.⁵⁶¹

c) Organització sindical

L'Organización Sindical portava a terme diferents obres, algunes de relacionades amb els serveis socials, com l'Obra Sindicalista de Protección a la Madre y al Niño (1937), l'assistència sanitària, mitjançant l'Obra Sindical del 18 de Julio, l'Obra Sindical de Educación y Descanso per a l'habitatge i el temps lliure, i també va actuar en l'àmbit de la formació professional i l'ocupació.

Per acabar aquest apartat, farem referència al Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra (1938), com a exemple de la diferència de tracte que mostraren en l'accés a prestacions, ja que aquest cos es creà per atendre les persones del bàndol guanyador amb seqüeles derivades de ferides de guerra.

d) Seguretat Social

Carmen Alemán distingeix diverses fases en l'evolució de la Seguretat Social franquista: a) el 1937, vinculada a la doctrina social de l'Església en el vessant d'ajuda a la família, que es va concretar en els subsidis familiars; b) el 1939: substitució del retir obrer pel subsidi de vellesa i invalidesa (l'any 1947 es va crear l'Assegurança Obligatoria de Vellesa i Invalidesa —SOVI— que s'amplià a la viduïtat el 1955), i c) el 1942: Assegurança Obligatoria de malaltia (SOE), que ampliava les prestacions a les

⁵⁶⁰ Amb aquest nom s'agrupaven el conjunt de forces polítiques que es van aixecar l'any 1936 i que posteriorment van constituir el partit únic de l'Estat espanyol. El 1958 el general Franco va promulgar la Ley de principios del Movimiento Nacional, que després formaria part del que s'anomenà les Leyes fundamentales del Reino (Decret 779/67, de 20 de abril).

⁵⁶¹ D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 187.

atencions de medicina de capçalera i especialistes en règim obligatori, prestacions hospitalàries i ampliació de la dispensació de medicaments.

Ja ens hem referit a la Llei de bases de 1963 com la primera norma⁵⁶² que es refereix als serveis socials,⁵⁶³ incloent-los en el sistema com a complement, en els termes i l'extensió exposats. Entre els serveis que preveia i els que es posaren en marxa,⁵⁶⁴ cal referir-nos especialment al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (SEREM),⁵⁶⁵ que va iniciar les primeres polítiques públiques a favor de les persones amb discapacitats (gabinets provincials, creació de centres, plans assistencials, etc.) i al Servicio Social de Asistencia a los Ancianos⁵⁶⁶ —més tard anomenat Servicio de Asistencia a Pensionistas (SAP)—, que promogué el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos,⁵⁶⁷ a partir del qual es van posar en marxa les primeres llars del pensionista, es construïren les residències per a la gent gran de la Seguretat Social i s'inicià l'atenció domiciliària. Després ambdós serveis socials, com veurem, s'integraren a l'Insero i des d'aquí van ser transferits a les comunitats autònomes a partir de l'any 1981.

També establia com a protecció complementària l'assistència social per cobrir situacions de necessitat o complementàries no previstes.

Tanmateix, no ens podem deixar enlluernar per l'embalum i aparatositat d'aquest immens conglomerat d'institucions i organismes públics i parapúblics franquistes (s'han comptabilitzat fins a 18 organismes amb competències en matèria social),⁵⁶⁸ polititzats, descoordinats i amb escassos recursos, ja que com hem dit al començament va ser el sector informal el que va alleugerir a la pràctica les situacions més preemptòries de la postguerra.

e) Corporacions locals

Les corporacions locals continuaren desenvolupant les funcions previstes a la Llei de règim local de 24 de juny de 1955, que obligava els ajuntaments a disposar de serveis assistencials per a la població; en concret l'article 101, entre l'àmplia relació de funcions, incloïa la beneficència, la protecció de menors, la prevenció i repressió de la

⁵⁶² Demetrio Casado considera que “las Universidades Laborales, especialmente en su concepción inicial, eran un servicio social de la acción formativa” i, per tant, que “ello significa, pues, que la Seguridad Social española se abre a los servicios sociales ya en la década de los años cincuenta”. D. Casado, *Introducción a los servicios sociales...*, op. cit., pàg. 39.

⁵⁶³ No tenien un caire universal, sinó una vinculació contributiva (estaven inspirats en la legislació social de Bismarck). Teresa Montagut, *Democràcia i serveis socials* (Barcelona, Hacer, 1994), pàg.118.

⁵⁶⁴ “Los servicios sociales de la Seguridad Social son prestaciones técnicas previstas para las áreas de Higiene y Seguridad del Trabajo, Medicina Preventiva, Reeducación y Rehabilitación de Minusválidos, Acción Formativa y otras que resulten convenientes (base 5ª y 16ª): Bajo diversas formas de gestión, todos los servicios sociales expresamente previstos llegaron a desarrollarse en la etapa franquista; además, se creó el Servicio Social de Asistencia a Pensionistas”, D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 184.

⁵⁶⁵ L'Ordre de 24 de novembre de 1971 va regular el Servei Social de Recuperació i Rehabilitació de Minusvàlids de la Seguretat Social.

⁵⁶⁶ L'Ordre de 19 de març de 1970 va establir el Servei Social de la Seguretat Social d'Assistència als ancians.

⁵⁶⁷ L'Ordre de 26 de febrer de 1971 va regular el Pla Nacional de la Seguretat Social d'Assistència als Ancians.

⁵⁶⁸ D. Casado, “Los servicios sociales en la perspectiva histórica”, *Documentación Social*, núm. 64, 1986.

mendicitat, els albergs per a transeünts i l'assistència farmacèutica a famílies desvalgudes. Les diputacions també havien de continuar amb les obligacions de beneficència i sanitàries, a més dels hospitals o asils.

En les actuacions de les diputacions catalanes s'aprecien canvis de models a partir dels anys cinquanta, quan es comencen a construir les grans ciutats residencials als afores dels nuclis urbans; a Barcelona es construeixen les Llars Mundet, que arribaren a servir 6.000 menús diaris, i més de la meitat eren serveis per a infants. A Girona va ser la Llar Infantil i el Geriàtric del Puig d'en Roca, a Lleida els grans hospitals als afores de la ciutat, i a Tarragona, les grans institucions privades concertades per la Diputació de Tarragona. Aquest model entrà en crisi al cap d'uns anys i en plena transició s'inicià el procés de reforma mitjançant el desinternament, la racionalització i la democratització d'aquestes institucions, és a dir, es fa el que s'havia fet a l'Europa occidental, però amb 30 anys de retard.

Com s'ha comentat, un dels fenòmens més importants d'aquests anys a Catalunya fou la immigració en massa que va arribar sobretot del sud de la península a partir dels anys seixanta. La manca de serveis i equipaments adients va derivar en la creació de suburbis molt degradats a les ciutats, especialment a les zones industrials, que exigia actuacions urgents, sobretot pel que fa a l'habitatge i les infraestructures. D'aquests anys daten les construccions de nous barris suburbials, on arrelen amb força experiències de treball social comunitari i s'inicia la conceptualització i implantació dels primers serveis socials locals, un procés que s'intensificà amb els primers ajuntaments democràtics. En aquestes actuacions és on destaca, com hem avançat, el paper de Càritas,⁵⁶⁹ així com en la promoció i aval de les accions reivindicatives mitjançant els programes anomenats de desenvolupament comunitari, de treball social comunitari o d'animació comunitària.⁵⁷⁰

Per il·lustrar el que succeïa als ajuntaments, reproduïm uns fragments d'un estudi sobre el procés històric de la col·laboració del treball social en la integració social dels immigrants a Catalunya⁵⁷¹ que descriuen la situació de la manera següent: "En los años 60 y 70 los/las asistentes sociales que trabajaban en los barrios y suburbios del área metropolitana de Barcelona dependían de Caritas, del Patronato Municipal de la Vivienda o de fundaciones privadas. Su cometido profesional se centraba en una población de procedencia rural que había emigrado de sus lugares de residencia en diferentes regiones de España para ir a las ciudades y áreas industriales con el objetivo, común a la mayor parte de emigraciones por causas no políticas, de conseguir una mejora en su situación socioeconómica (...) La situación en cuanto a recursos sociales era tan precaria que es difícilmente imaginable por las generaciones actuales de trabajadoras/as sociales. Por otra

⁵⁶⁹ A l'Estat Càritas donava suport a aquesta política. A Catalunya un dels seus puntals va ser mossèn Jordi Garcia-Dié (informació facilitada per Rosa Domènech).

⁵⁷⁰ Algunes de les experiències de treball social comunitari portades a terme als barris per assistents socials que treballaven a Càrites estan reflectides en diversos articles i documents: Rosa Domènech i Rosa Juncosa, "Una experiencia de Trabajo Social comunitario en un barrio de barracas de Montjuich", *Revista de Treball Social*, núm. 51, juliol de 1973; el número monogràfic de la *Revista de Treball Social* (núm. 90, juny de 1983) dedicat a la història del desenvolupament comunitari a Espanya i a Catalunya amb un article introductor de l'expert italià Marco Marchioni i articles sobre experiències als barris del Besòs, Camp de la Bota, Montjuïc, etc., escrits per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Isabel Montraveta i Rosa Romeu.

⁵⁷¹ M. Feu, T. Rossell i G. Rubiol, "Trabajo social e integración social: análisis de un proceso", ponència per a les Jornades sobre Interculturalitat a Almeria (1999), organitzades pel Col·legi Oficial de Treballadors Socials d'Almeria i el Col·legi Oficial de Treballadors Socials de Catalunya.

parte existían otro tipo de dificultades derivadas de la situación política de dictadura y de carencia de libertades básicas. Organizar reuniones y grupos entrañaba riesgo para los profesionales (y obviamente para los que acudían); para reunirse un pequeño número de personas había que pedir permiso a la autoridad gubernativa correspondiente (...)” Per concloure el seu estudi les autores consideren que “en resumen, de la documentación estudiada se desprende que en la década anterior a 1975, el trabajo social de comunidad con la población inmigrada tenía como objetivos más destacados los siguientes: conseguir la participación de la gente, su movilización; la articulación de los barrios: que se formaran grupos, que aparecieran líderes; énfasis en la autodeterminación de las personas y grupos en cuanto a decidir los problemas a los que enfrentarse prioritariamente”.

1.6 CONSIDERACIONES FINALES: UN LLARG CAMÍ

La tasca de cercar i seleccionar els esdeveniments i els temes més rellevants dels antecedents dels serveis socials actuals, en un espai temporal de més de set segles, és una tasca plena de dificultats. Tampoc no ha estat fàcil escollir els fets i determinar i separar els períodes. El rastreig dels antecedents suggereix una àmplia gamma de qüestions, algunes de les quals es volen remarcar en aquest comentari final, que donarà entrada al període en què comença a sorgir un Estat social i democràtic de dret que permetrà conformar els serveis socials dels nostres dies.

1. En el llarg període estudiat les situacions de pobresa, com a situació de mancances greus de la població, formava part de la vida quotidiana; es parla de la pobresa medieval, però també de la dramàtica situació en què es troba la classe obrera en els anys de la industrialització. En tots aquests anys, les epidèmies i malalties, juntament amb altres crisis econòmiques, han estat una constant que ha devastat Europa. Tanmateix, les necessitats han anat canviant. El nivell elemental i generalitzat d'aquestes mancances sovint fa difícil determinar a quina classe de necessitat corresponen (la salut, l'educació, el treball, les assegurances socials, l'habitatge o els serveis socials, que eren conceptes diferents dels d'ara). La consideració i la preocupació pels subjectes d'aquestes necessitats també va experimentar profundes transformacions, des del pobre de Jesucrist o el foraster pobre perillós fins als obrers sumits en la misèria. Un dels debats bàsics ha girat a l'entorn de la seva classificació i de les formes d'avaluació.

2. Els canvis experimentats pel que fa al sistema de drets i llibertats han estat molt considerables. S'ha passat d'una societat estamental medieval, que era desigual de la situació personal i amb diferents modalitats de relació amb la terra, amb una jurisdicció que s'havia 'privatitzat' en bona part, i que era competència del senyor, i amb un dret fragmentat i local, al reconeixement de certs drets i llibertats als ciutadans i a poc a poc també a les ciutadanes. Aquest conjunt de drets i llibertats foren civils, polítics i socials, tot i que no es donaren forçosament en aquest ordre, ni el seu progrés fou lineal, sinó amb anades i tornades freqüents i dramàtiques, com ho mostra el darrer període estudiat, en què la dictadura suposa un greu retrocés en l'assoliment de la majoria d'aquests drets.

3. Tots els canvis esmentats en els drets es reflecteixen ineludiblement en el sistema de responsabilitats i obligacions. Al dret medieval dispers, en mans del senyor, amb diferents estaments li corresponien unes obligacions i una responsabilitat també força

difoses i confuses, que caldria estudiar amb més deteniment i profunditat. Tanmateix, sembla que les relacions feudals estaven formades sobretot per un conjunt de drets del senyor, però també de deures, entre els quals figuraven determinades atencions personals. El liberalisme reconegué un conjunt de drets i deures, especialment civils i polítics, que crearen, d'una banda, un reducte de llibertat personal i una obligació de no intervenir en aquestes esferes i, de l'altra, establiren un sistema de participació en l'elecció dels representants. També s'anaren obrint camí els anomenats *drets socials*, entre els primers el dret a l'educació i després altres obligacions públiques en l'atenció a les persones necessitades, com les accions previstes per la Llei de beneficència. La gravetat de l'anomenada *qüestió social* i la lluita dels moviments obrers aconseguiren que s'establissin un conjunt de drets laborals i dispositius de protecció social que generaren, així mateix, un seguit de deures per part dels empresaris, els treballadors i els poders públics. Entre les experiències públiques són interessants, però poc conegudes i estudiades, les actuacions empresades des de les dues breus experiències d'autogovern català. Tot aquest procés se'n va anar en orris amb la dictadura franquista, que suprimí el sistema de drets i llibertats que s'havia anat aconseguint. Tanmateix, a la segona part del període franquista es reconegueren alguns drets socials i es prengueren mesures que posaren les bases per establir un sistema de protecció social modern, en el qual figuraven els serveis socials de la Seguretat Social.

5. Les accions encaminades a satisfer drets socials com l'educació, la salut o els serveis socials sempre han implicat un dispendi per afrontar la seva prestació. Per això el finançament ocupa un lloc central en la satisfacció dels drets i resulta un bon indicador per determinar-ne les responsabilitats. Són molt diverses les fonts i les formes que han adoptat al llarg d'aquests anys que hem analitzat, des de l'almoïna personal, els llegats testamentaris directes o donacions més organitzades fins a les modalitats públiques i una multiplicitat de modalitats eclèctiques. Algunes institucions com el delme que cobrava l'Església sembla que comportin l'obligació d'atendre els pobres, així com una certa responsabilitat pública. Les institucions eclesials, com la Pia Almoïna o el bací per als pobres vergonyants, o institucions com els hospitals, a part de ser llocs d'atenció, foren llocs de col·lecta. També van ser considerables, sobretot en determinades etapes, les contribucions dels mateixos atesos amb el seu treball o la recaptació d'almoïnes pels carrers. Les desamortitzacions i l'assumpció pública de la direcció d'aquest sector va incidir en el sistema de finançament, i al costat del finançament públic —central, diputacions i ajuntaments— convivien les modalitats més tradicionals.

6. En el període inicial es podria dir que la resposta era la caritat de l'Església (catedral, parròquia o monestirs), del rei, dels nobles, de les autoritats locals, dels burgesos o dels ciutadans. Una de les característiques bàsiques fou el caràcter indiscriminat de les accions de la caritat, però aviat es canvià per criteris de signe contrari que propugnaven la valoració, la classificació i la identificació dels pobres i l'obligació de treballar de tots els que poguessin. L'altre punt de tensió en tot el període fou la tendència a l'atenció domiciliària o la tendència a l'internament, en les diferents i múltiples modalitats, tendències que variaren en funció de les ideologies i interessos dels poderosos del moment.

7. Les quatre formes de provisió dels serveis i prestacions (informal, mercat, benèvola i pública) són presents en els diferents moments analitzats, si bé varien la seva importància i intensitat. El sector informal té un paper preponderant en l'atenció als membres de la família, del veïnat o del cercle d'amistat en situació de manca en

totes les etapes. El sector comercial, que busca el profit, depèn del mercat i, per tant, en aquests anys de greus penúries quedà restringit a les capes socials més altes. En el sector voluntari i benèvol es poden incloure determinades accions de l'Església que arriben fins als temps actuals; s'ha de recordar que Càritas, creada durant el franquisme, fou un element de renovació dels serveis socials. En determinades etapes adquiriren gran força les entitats d'ajuda mútua, com les confraries i germandats medievals —algunes fundades per grups de persones pobres o amb discapacitats—, més tard les associacions de socors mutus establertes pels obrers, que incloïen algunes prestacions i actuacions predecessores dels serveis socials, i més recentment diverses associacions, com les de pares d'infants discapacitats, que crearen serveis educatius, rehabilitadors o socials. També han estat presents diferents formes voluntàries d'heteroajuda.

8. Pel que fa al sector públic, a l'edat mitjana costa de determinar quins són els agents i les accions que mereixen aquesta qualificació. El rei, els nobles o l'Església desenvolupen simultàniament diferents papers, institucionals i privats, que exigeixen anàlisis acurades sobre l'origen de les accions, de les fonts de finançament i altres elements rellevants. Les actuacions públiques foren constants, però amb diferents intensitats i amb diferents protagonistes, en què destacaren, a més dels esmentats, les accions de les autoritats locals, sobretot a partir del segle XVI, on se situa el naixement de les primeres polítiques socials, tot i que després amb les monarquies absolutistes es va produir una centralització de moltes d'aquestes comeses. Les actuacions públiques van adquirir una obligatorietat legal, especialment constatable a partir de les lleis de beneficència. Catalunya va disposar de dues experiències d'autogovern (Mancomunitat i Generalitat republicana) de gran interès en el camp social, tot i que caldria aprofundir per determinar-ne l'abast real. Durant el franquisme s'aprecia un aiguabarreig entre les actuacions públiques i les de les institucions del règim (Movimiento, Sindicat, Seguretat Social), difícils de catalogar i que malgrat la seva abundància foren insuficients per pal·liar les greus necessitats de la dura postguerra, tot i que a la segona etapa, amb el creixement econòmic, s'iniciaren actuacions de protecció social.

CAPÍTOL II

LA GESTACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS DE LA DEMOCRÀCIA

2.1. LA TRANSICIÓ VERS UNA SOCIETAT DEMOCRÀTICA

2.1.1 Característiques generals

L'anomenada *transició* és una etapa en la història d'Espanya complexa, amb perfils imprecisos, plena de mites i incerteses, sobre la qual planegen grans debats oberts. Les valoracions van des de qui considera, com Tusell, que fou un "ejemplo canónico de este tipo de transición", o Colomer, que, tot i valorar els aspectes positius, considera que "ha producido, como consecuencia paradójica de su propio método de negociaciones temerosas, una democracia más bien mediocre y de baja calidad"⁵⁷², fins als que pensen que "como ningún demócrata consecuente podía reconocer que había luchado para 'aquello'", la transición se convirtió en un tratado de cómo escamotear la política a la sociedad; adoptó muy diversas formas, desde las más vulgares a las más sofisticadas".⁵⁷³

Entre les possibles explicacions de la restauració democràtica espanyola, Serrano identifica les següents: a) anacronisme de les dictadures a l'Europa dels setanta; b) canvi de les bases econòmiques i socials⁵⁷⁴ des dels seixanta; c) consciència de l'oposició (partits i sindicats) per evitar la pervivència del règim i de la incapacitat d'imposar el model de transició (possible justificació de la "ruptura pactada"; d) el record de la Guerra Civil i el "mai més" com a element vertebrador de les ideologies i del consens entre les elits polítiques; e) el pacte de l'oblit entre els protagonistes de la transició, que inclogué la memòria de la guerra i també del franquisme.⁵⁷⁵

El nucli central d'aquest període va començar el 20 de novembre de 1975 amb la mort del general Franco i s'estén fins a finals del 1978, quan s'aprova la Constitució, tot i que generalment s'amplia fins a començament de la dècada dels vuitanta, incloent-hi la temptativa de cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 i el primer govern socialista del 1982. A l'anomenat *tardofranquisme* ja s'observaven símptomes de canvi (conflictivitat laboral, mobilitzacions universitàries, creixement de l'oposició organitzada, increment de l'acció terrorista, etc.): "La dictadura carecía ya de apoyos institucionales y sociales esenciales. Si la Iglesia aparecía abiertamente enfrentada con ella, los sectores burgueses convencidos de la necesidad de aproximarse gradualmente a la Europa comunitaria veía con creciente inquietud el deterioro de la situación sociopolítica y económica, y entre las clases medias, especialmente las jóvenes generaciones, se había extendido una notable socialización antifranquista";⁵⁷⁶ tanmateix, Franco "va morir al llit", com als seus partidaris els agrada recordar per posar en relleu la solidesa del règim i la debilitat de l'oposició.

⁵⁷² Citats per Secundino Serrano a "Transición y democracia en España (1975-1996)", en M. Tuñón de Lara et al., *Historia de España* (Valladolid, Ámbito Ediciones, 1999), p. 639.

⁵⁷³ G. Morán. *El precio de la transición* (Barcelona, Editorial Planeta, 1991), p. 13.

⁵⁷⁴ És objecte de fortes polèmiques el paper que van desenvolupar els elements econòmics, socials i culturals en la crisi de la dictadura i de la transició a la democràcia. Si bé s'accepta que hi ha una certa correlació entre el desenvolupament socioeconòmic i el canvi polític, això no significa que existeixi una correlació causal, ja que en alguns casos la relació ha estat a la inversa, com seria el cas d'Itàlia i el Japó de la postguerra. C. Powell, *España en democracia, 1975-2000* (Barcelona, Plaza & Janés, 2002), p. 17.

⁵⁷⁵ Aquest aspecte és segurament un dels més polèmics de la transició. Serrano considera que "se canceló el pasado para hacer posible un presente de paz" i cita a favor seu la frase de Preston en què considera que el pacte de l'oblit va ser "el que apuntaló una transición a la democracia relativamente incruenta". Secundino Serrano, op. cit., p. 640.

⁵⁷⁶ C. Molinero i P. Ysàs "La transición democrática, 1975-1982", en J.M. Marín et al., *Historia política, 1939-2000* (Madrid, Ediciones Istmo, 2001), p. 242.

En l'àmbit català els canvis polítics tingueren també el seu reflex, per exemple en el cessament de l'alcalde de Barcelona Joaquim Viola i la substitució per Josep M. Socias. Però el que fou especialment significatiu va ser el retorn del president Josep Tarradellas, nomenat president de la Generalitat provisional el 17 d'octubre de 1977. Aquesta operació és un dels fets debatuts d'aquest període; alguns historiadors consideren que va ser "una hàbil jugada de Suárez per neutralitzar la majoria d'esquerres sorgida al Principat a les eleccions, com el reconeixement per part de Madrid de la continuïtat i la força de la consciència nacional catalana i de la urgència de donar-li alguna satisfacció, ni que sigui simbòlica".⁵⁷⁷ Bricall, que va viure tan de prop aquests fets, referint-se a l'operació Tarradellas exposa: "En Cataluña eso representó la posibilidad de restitución del poder que la fuerza le arrebató en 1939. Su tozudez hizo posible que no se tuviera que comenzar de cero. Quizá era la primera vez que nos ocurría algo así después de un desastre histórico, y ello gracias sobre todo a un cierto sentido de Estado no aplicado a España, sino a Cataluña, lo que, paradójicamente, entre los catalanes es raro. Porque la Generalitat prefigura el poder político catalán antes incluso de la existencia de una Corona española"⁵⁷⁸. Tanmateix, com assenyalen Riquer i Culla, va ser "l'únic acte de restauració de la legitimitat republicana en tot el procés de la transició democràtica espanyola i la gestió presidencial dels mesos següents tindrà una gran importància per familiaritzar de nou els catalans, tant els d'origen com els d'adopció, amb les formes i els símbols ? encara no amb els continguts? de l'autogovern".⁵⁷⁹

Nogensmenys un dels grans protagonistes d'aquesta etapa fou el carrer. Aquest moviment de ciutadans que sortien al carrer era molt divers; unes mobilitzacions eren originades per conflictes laborals i d'altres per reivindicacions polítiques. Pel que fa a les primeres, l'any 1975, segons xifres de l'Organización Sindical Española, varen participar-hi 500.000 treballadors, amb més de 10 milions d'hores de treball perdudes; l'any següent els vaguistes foren 3.600.000 i 110 milions d'hores no treballades. A Catalunya la conflictivitat es va donar a Barcelona, on "hubo más trabajadoras en conflicto y horas no trabajadas que en el conjunto de España en cualquier otro año anterior"⁵⁸⁰, però, a més, es produïren les vagues generals del Baix Llobregat i de Sabadell, que foren durament reprimides. Altres indrets d'Espanya, com Madrid, el País Basc, el País Valencià, Navarra i Sevilla, també foren focus de conflictivitat laboral. Darrere aquestes pressions obreres ocupava un lloc destacat el sindicat CCOO⁵⁸¹ i molt menys la UGT, que en aquells moments disposava d'una estructura organitzativa molt feble.

Però també foren importants les manifestacions polítiques, especialment a les ciutats, entre les quals van ser senyeres les convocades per l'Assemblea de Catalunya sota el lema 'llibertat, amnistia i estatut d'autonomia', que, malgrat que al començament no estaven autoritzades, tingueren una gran participació, com la primera de l'11 de setembre a Sant Boi l'any 1976 i "la del milió" de l'any següent a Barcelona, fins al punt que es va arribar a parlar del "desafío catalán".⁵⁸² Al llarg d'aquest any es van anar

⁵⁷⁷ Borja de Riquer i Joan Culla, "De la transició democràtica a l'autonomia política (1976-1988)", a P. Vilar (dir.), *Història de Catalunya*, vol. VII (Barcelona, Edicions, 62, 1989), p. 429.

⁵⁷⁸ J.M. Bricall, *Memoria de un silencio* (Barcelona, Plaza & Janés, 2003), p. 117.

⁵⁷⁹ B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 429.

⁵⁸⁰ C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 255.

⁵⁸¹ S'havia definit des de la seva constitució com a moviment sociopolític.

⁵⁸² C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 255.

afegint entitats civils molt variades a favor d'aquestes actituds reivindicatives, especialment a favor de l'amnistia.⁵⁸³

També varen ser molt importants els moviments veïnals, les associacions de veïns sorgides als anys seixanta per resoldre els problemes comuns dels barris. Els treballadors socials i les seves actuacions comunitàries varen contribuir a enfortir aquests moviments. Moltes d'aquestes associacions es convertiren en nuclis de mobilització política i en canals de reivindicacions populars a favor de la democràcia i en contra dels ajuntaments franquistes: a Catalunya varen adquirir gran rellevància, dins els moviments populars, especialment a principis dels setanta, però paradoxalment “començaren a decaure a partir de les eleccions municipals del 1979, ja que no aconseguiren establir una relació prou clara i complementària davant els nous consistoris democràtics”.⁵⁸⁴

L'esperit unitari de l'oposició democràtica catalana queda palès amb la creació de l'Assemblea de Catalunya el 1971, que va desenvolupar un destacat paper polític i va impulsar diferents campanyes cíviqes, com “Volem l'Estatut” i “Salvem Catalunya per la democràcia”. Aquest organisme unitari fou capaç d'articular reivindicacions polítiques i socials molt àmplies. A escala estatal, fins a l'any 1976 no es produí la unificació de la Junta Democrática de España (PCE, CCOO, PSP, PTE, P. Carlista i altres) i la Plataforma de Convergencia Democrática (PSOE, PNV, democratacristians d'Izquierda Democrática i altres) en la Coordinación Democrática, coneguda com Platajunta. Més tard, es va constituir la Plataforma de Organismos Democráticos (POD),⁵⁸⁵ integrada per la Coordinadora Democrática, l'Assemblea de Catalunya, els organismes unitaris creats al País Valencià, les Illes Balears, Galícia i les Canàries i altres grups menors; tanmateix, aquesta amalgama unitària tan diversa dificultava i retardava la presa d'acords.

Foren diverses les reformes polítiques⁵⁸⁶ impulsades des de dins del mateix règim, com l'anomenat *espíritu del 12 de febrero* d'Arias o les iniciatives de Fraga, “orientadas a conservar la estructura jurídico-política del régimen franquista aunque ampliando los cauces de participación, el espectro político y la libertad de expresión”. La incapacitat del govern d'Arias, les tímides mesures empreses⁵⁸⁷ i l'increment de les mobilitzacions polítiques i socials obligaven a fer canvis i, així, el 3 de juliol de 1976 es nomena president del govern Adolfo Suárez, “que se fue apropiando de buena parte de las reivindicaciones de la oposición, obviando las que desde su perspectiva eran inconvenientes, y por tanto reservando al poder político establecido el control y el protagonismo del tránsito de la dictadura al nuevo régimen”.

⁵⁸³ “Para la oposición democrática y para una parte muy importante de la sociedad española la amnistía era una primera medida de justicia con todas las víctimas de la represión franquista...” C. Molinero i P. Ysàs, *ibídem*, p. 255.

⁵⁸⁴ B. de Riquer i J. Culla, *op. cit.*, p. 438.

⁵⁸⁵ La comissió representativa per negociar amb el govern estava formada pel liberal Manuel Satrustegui, el democratacristià Anton Cañellas, el socialdemòcrata Francisco Fernández Ordóñez, els nacionalistes Jordi Pujol, Julio Jáuregui i Valentín Paz Andrade, i els socialistes Enrique Tierno Galván i Felipe González.

⁵⁸⁶ En general es perfilaven tres tipus de projectes: a) continuista; b) reformista; c) rupturista.

⁵⁸⁷ Per exemple, l'aprovació de les lleis reguladores del dret de reunió i del dret d'associació o la llei de relacions laborals, totes molt restrictives.

Aquest nou govern, esperonat per les pressions socials i polítiques, comença a emprendre les primeres mesures de canvi, com la reforma de diversos articles del Codi penal per permetre la legalització de les associacions polítiques, però sobretot les propostes reformistes es concentraren en la Llei per a la reforma política, que fou aprovada mitjançant votació nominal per 425 vots favorables, 59 vots contraris i 13 abstencions, cosa que va mostrar la incapacitat dels sectors més immobilitats per oposar-s'hi.⁵⁸⁸ L'esmentada llei es va sotmetre a referèndum, i malgrat les campanyes per l'abstenció de l'oposició, l'índex de participació va ser del 77%, amb un 94% que votaren afirmativament, un 2% que votaren que no i un 3% de paperetes en blanc. El percentatge més baix de participació va ser el del País Basc (53%); a Catalunya va votar el 74% i els vots afirmatius superaren el 90%, cosa que alguns consideren que "posa en relleu els límits de l'impuls 'rupturista'".⁵⁸⁹

Els partits de l'oposició, mitjançant la POD, a finals del 1977 redactaren un programa mínim, amb set punts: reconeixement de tots els partits i organitzacions sindicals, dissolució del Movimiento, amnistia, accés als mitjans de comunicació públics, negociació de les condicions de les eleccions i reconeixement de les diferents nacionalitats de l'Estat. A poc a poc, no sense trasbalsos, es varen anar adoptant mesures: supressió del Tribunal d'Ordre Públic, regulació de la vaga, llei sindical, dissolució del Movimiento, amnisties. Un dels temes més complexos a causa de l'oposició de l'exèrcit va ser la legalització del Partit Comunista. Es convocaren les primeres eleccions per al 15 de juny de 1977 i Suárez va haver de muntar a corre-cuita un partit: la Unión del Centro Democrático (UCD). La campanya d'aquestes eleccions fou una autèntica festa democràtica, "con una elevada asistencia de ciudadanos a los múltiples actos públicos de los recién legalizados partidos políticos, especialmente los organizados por comunistas y socialistas".⁵⁹⁰

En les esmentades eleccions la participació va superar el 79 %. Les va guanyar la UCD amb el 34,6 %, 165 diputats; seguien el PSOE amb el 29% i 118 diputats, el PCE amb 20 diputats (13 del PSUC) i AP amb 16 diputats. Pel que fa als partits nacionalistes, el PNV va aconseguir 8 diputats i el Pacte Democràtic per Catalunya, 13 diputats. Al Senat el resultat que van aconseguir els dos partits majoritaris fou de 106 senadors la UCD i 35 el PSOE. A Catalunya la dreta franquista es va presentar sota Alianza Popular-Convivencia Catalana, liderada per López Rodó; també hi va concórrer Unión de Centro Democrático, i com a catalanistes es va presentar la coalició Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya, de centredreta, i un pacte democràtic de centreesquerra integrat pels pujolistes de Convergència Democràtica, el Partit Socialista (ex-Reagrupament), els liberals d'Esquerra Democràtica i fins i tot els independentistes del Front Nacional. Per l'esquerra hi va participar la coalició Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) i el PSUC, així com ERC i altres partits no legalitzats mitjançant agrupacions d'electors.⁵⁹¹ Els resultats de les votacions donaren el 28,4 % als

⁵⁸⁸ "Blas Piñar defendió una enmienda a la totalidad argumentando que la reforma '¡no es de verdad una reforma!, ¡es una ruptura, aunque la ruptura quiera perfilarse sin violencia y desde la legalidad! Lo que se pretendía era 'la sustitución del estado nacional por el estado liberal; la liquidación de la obra de Franco'". C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 255.

⁵⁸⁹ B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 428.

⁵⁹⁰ C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 277.

⁵⁹¹ "...desde las instituciones gubernamentales no se escatimaron recursos para favorecer a la coalición liderada por Adolfo Suárez, así como que algunos partidos –republicanos y de extrema izquierda- no pudieron concurrir a las urnas con sus propias siglas, al no haber sido todavía legalizados", C. Molinero i P. Ysàs, ibídem, p. 277.

socialistes, el 18,2 % al PSUC, el 16,8 % al Pacte Democràtic i el 5,6 % al Centre i la Democràcia Cristiana; d'altra banda, cal recordar l'aclaparador triomf al Senat de la coalició Entesa dels Catalans, integrada per una coalició socialista, comunista i republicana.⁵⁹²

Aquest primer govern elegit democràticament emprengué un conjunt d'accions entre les quals cal assenyalar com a clau en el vessant exterior la sol·licitud formulada el 28 de juliol d'obertura de negociacions per a la integració espanyola a la Comunitat Econòmica Europea i l'admissió al Consell d'Europa el 26 de novembre. En el vessant intern, el repte era la consolidació de la reforma política, que va generar unes cambres constituents, malgrat que no s'haguessin convocat amb aquesta consideració.⁵⁹³

També varen ser uns moments d'accions violentes, a més de les d'ETA, per part de sectors de la ultradreta (mort d'un estudiant per un militant de Guerrilleros de Cristo Rey, matança d'Atocha), i sorgí el terrorisme del GRAPO, amb segrestos i assassinats de policies. Aquestes accions generaven unes tensions no gens favorables als interessos de canvi.

D'altra banda, en aquests anys es varen donar signes de canvi demogràfic; a Catalunya es va passar d'unes taxes altes de creixement cap a increments zero o fins i tot negatius. Es va frenar el flux migratori i alguns anys fou fins i tot negatiu, varen caure les taxes de natalitat i fecunditat, i es va obrir un procés cap a l'envelliment.

Diferents estudis i investigacions realitzats al final de la dictadura i en la transició mostren alguns aspectes reveladors de la complexitat i les paradoxes després de quaranta anys de la dictadura. Per exemple, en les enquestes realitzades durant els darrers anys del franquisme els espanyols donen més importància a valors com la pau, l'estabilitat i l'ordre que a la justícia, la llibertat o la democràcia, i, d'altra banda, més de la meitat dels consultats es mostren políticament indiferents, el 15% s'identificava amb el règim i el 25% era partidari de la democràcia. Tot i això, en relació amb els valors, s'observa des de mitjan dels seixanta una tendència progressiva cap als valors democràtics: el 1966 l'11% dels enquestats es decantaven per una opció autoritària i el 35%, per la democràcia, l'any 1974 els percentatges eren del 18% i el 60%, respectivament, i els partidaris de la democràcia ja arribaven al 78% l'any 1976. Una altra resposta interessant mostra que l'any 1971 només un 12% dels enquestats consideraven beneficiosa l'existència de partits polítics i el 1975 el percentatge ja era del 56%. En relació amb el canvi, el 1980, les respostes dels enquestats manifestaven que un 17% volia que les "coses canviessin ràpidament i radicalment", un 47% que les "coses canviessin a poc a poc" i un 13% que "tot seguís més o menys igual".⁵⁹⁴

Pel que fa a la qüestió econòmica, a partir de l'anomenada *crisi de petroli* del 1974, s'estanca el creixement de l'economia occidental; també Espanya en notaria les conseqüències i especialment Catalunya, amb una davallada del creixement econòmic

⁵⁹² Dades extretes de B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 428-429.

⁵⁹³ "Y aunque las elecciones no se habían convocado para elegir unas cámaras constituyentes, estas adquirieron inevitablemente tal carácter, de acuerdo con las propuestas programáticas más explícitas de la oposición izquierdista y nacionalista, compartidas por sectores amplios de la UCD". C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 280.

⁵⁹⁴ Dades dels estudis "La opinión pública española: del franquismo a la democracia", de Rafael López Pintos i Santos Juliá, "Sociedad y política", en Tuñón de Lara et al., *Transición y democracia (1973-1985)*, *Historia de España*, vol. XX (Barcelona, Labor, 1991), citats per C. Powel, op. cit., p. 17.

molt superior a l'espanyola i a la de la CEE,⁵⁹⁵ ja que la crisi afectà especialment les zones industrials (tèxtil i metal·lúrgica). Per això, Catalunya va perdre pes dins el conjunt de l'economia espanyola, i a més, varen disminuir les inversions estatals i l'atur a Catalunya va arribar a superar la mitjana de l'Estat, que ja era molt alta; fins i tot el 1983 es va situar en primer lloc del rànquing de les comunitats autònomes, amb un 21,9% .

La peculiar situació política espanyola impedia la presa de les mesures que requeria la situació econòmica amb agilitat i contundència; només quan la situació va ser molt greu, caracteritzada per un fort dèficit comercial, per una inflació del 22%, per la minva de les inversions estrangeres i per l'alt increment de l'atur, no s'inicià una política de concertació social i la seva plasmació en els Pactes de la Moncloa, signats⁵⁹⁶ el 25 d'octubre de 1977. Aquests Pactes incloïen dos tipus d'acords: sobre el programa de sanejament i reforma de l'economia (política de sanejament, reforma fiscal, perfeccionament del control de la despesa pública, política educativa, política d'urbanisme, sol i habitatge, reforma de la Seguretat Social, reforma del sistema financer, política agrícola, pesquera i de comercialització, política energètica i estatut de l'empresa pública i criteris per a l'adaptació a les institucions autonòmiques) i sobre el programa d'actuació jurídica i política (llibertat d'expressió, mitjans de comunicació socials de titularitat estatal, dret de reunió, dret d'associació política, Codi Penal, Llei d'enjudiciament civil, codi de justícia militar, ordre públic i reorganització dels cossos i forces de l'ordre públic). Tot i que en general es considera que prevalgueren els aspectes polítics sobre els socials i laborals, els esmentats acords foren transcendents en la creació de l'Estat del benestar, ja que suposà l'inici d'“una moderna política del Estado de Bienestar que trata de conjugar la consolidación de los derechos sociales (cuya materialización se inicia en los años sesenta con el despliegue progresivo de la Seguridad Social) y su interrelación con los ajustes de la economía española al nuevo contexto internacional de crisis”.⁵⁹⁷

El conjunt de canvis experimentats a escala estatal en l'àmbit del benestar social es poden resumir en els punts següents:⁵⁹⁸

- a) S'accelera el creixement de la despesa en Seguretat Social i altres serveis públics a causa de les pressions de la democratització política, de l'increment de l'atur, de l'envelliment de la població i de l'exigència de serveis públics de qualitat.
- b) Creixement de les prestacions en diner o garantia de rendes, de fàcil gestió i efectes polítics i socials immediats, davant del deteriorament relatiu de la qualitat de serveis com l'educació i la sanitat, i sobre els quals el sector privat pressiona a favor de

⁵⁹⁵ “Catalunya, que havia tingut un creixement econòmic molt alt durant la dècada de 1965-1975 - el 5,8 per cent anual -, baixà a l'1,8 per cent durant l'etapa 1975-1979, i encara més durant els anys 1979-1983, sols el 0,8 per cent. Aquesta dràstica davallada era molt superior a la mitjana espanyola -1,6 per cent per al període 1975-1983- i a la de la Comunitat Econòmica Europea -el 2,0 per cent aquests mateixos anys”. B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 431.

⁵⁹⁶ Signaren el Pacte Adolfo Suárez, Felipe González, Joan Raventós, Josep M. Triginer, Manuel Fraga, Enrique Tierno, Juan Ajuriaguerra, Miquel Roca, Leopoldo Calvo-Sotelo i Santiago Carrillo. Cal fer notar que no hi varen participar els representants dels sindicats.

⁵⁹⁷ G. Rodríguez Cabrero, *Política social y pobreza*, op. cit., p. 564.

⁵⁹⁸ Gregorio Rodríguez Cabrero. *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*, (Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990) p. 17-36.

diferents formes de privatització via subvencions, regulació/desregulació i contractació de serveis.

- c) Pel que fa als serveis socials en general, s'observa la liquidació dels organismes de caràcter més polític (INAS) i com es deslliguen les relacions directes amb l'ordre públic (l'assistència social deixa de dependre del Ministeri de l'Interior, 1977); paral·lelament, els ajuntaments comencen a modernitzar i ampliar els serveis socials. D'altra banda, d'acord amb la nova Constitució, es varen descentralitzar l'assistència i els serveis socials de l'Administració central envers les comunitats autònomes i es va iniciar un procés de creació dels sistemes autonòmics de serveis socials "con vocación de universalidad y basándose en concepciones progresistas de bienestar social y calidad de vida, pero con insuficiencias económicas y políticas para su materialización, teniendo que apoyarse en un limitado sector privado no lucrativo y sin poder garantizar a menudo la efectividad de las subvenciones públicas concedidas a dicho sector".⁵⁹⁹

En relació amb els serveis socials a Catalunya, la situació va ser analitzada amb gran detall i elevat nivell tècnic en el *Mapa de serveis socials*,⁶⁰⁰ que va oferir una descripció ben detallada del moment de la transició i del qual, sens perjudici de comentaris posteriors sobre aquest document, ressenyem ara una síntesi de les principals conclusions del diagnòstic efectuat:

a) Referents al context general:

- Increment de la necessitat i la demanda de serveis socials i amenaça de deteriorament en la qualitat i la quantitat de serveis.
- Tendència a reforçar els patrons tradicionals de prestació (beneficència, assistència social, prestacions en metàl·lic...) en perjudici dels desenvolupament de prestacions de contingut tècnic.
- Deteriorament de les condicions socials i econòmiques de la població en atur.
- Increment de persones sense habitatge o amb habitatges en males condicions.
- Conflictes entre la població ocupada i no ocupada, dels grups marginats relativament atesos i els desatesos, fins i tot conflictes entre interessos corporatius de professionals i dels usuaris.
- Tendència a reforçar l'incentiu per al desenvolupament incontrolat i l'extensió dels serveis socials de la iniciativa privada en absència de l'exercici de la responsabilitat pública.
- Reducció de la recerca i l'estudi.

b) Aspectes econòmics:

- Caràcter marginal i poc pes específic dels pressupostos de serveis socials dins el sector públic.
- Escassa coordinació i programació conjunta de les transferències, la subvenció i la concertació entre els organismes responsables.
- Necessitat d'aprofundir en les possibilitats de racionalització i orientació dels fons de finançament.

⁵⁹⁹ Gregorio Rodríguez Cabrero, op. cit., p. 29.

⁶⁰⁰ Joan J. Artells (dir.), *Mapa de serveis socials*, vol. 5 (Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1984).

- Pes decisiu que tenen en el conjunt pressupostari de la Generalitat les transferències en concepte d'ajuda individual per comparació amb les adreçades al manteniment de serveis.

c) En relació amb l'estructura del balanç de recursos:

- Predomini de l'assistència de tipus institucional i residencial en relació amb els serveis i els equipaments més innovadors, com l'atenció primària o els centres diürns.
- Heterogeneïtat de tipologies, grandària i capacitats, amb variada gamma de titularitats jurídiques i fórmules de gestió.
- Oferta desequilibrada, tant en les seves finalitats com en els territoris.
- Precarietat informativa.

2.1.2 L'Estat social i els serveis socials

S'ha dit que a l'inici de la transició l'Estat del benestar espanyol mostrava unes característiques semblants a la dels altres països occidentals, si bé amb trets específics propis.⁶⁰¹ Aquesta afirmació del professor Rodríguez Cabrero en què considerava l'Estat franquista com a "Estat autoritari de benestar" va generar crítiques dels qui consideren que no es pot parlar pròpiament de tal forma d'Estat, ja que pensen que aquesta denominació està reservada als sistemes democràtics, i fins i tot n'hi ha que consideren que és patrimoni d'una determinada ideologia o partit polític.

Es tracta d'una polèmica interessant per als objectius del nostre estudi, ja que els serveis socials formen part d'aquest model d'Estat de benestar i els primers serveis socials foren creats dins la Seguretat Social franquista. Cal analitzar els termes amb què Rodríguez Cabrero planteja la seva tesi. Considera que existeix una opinió àmpliament compartida dins les ciències socials del nostre país segons la qual l'Estat del benestar a Espanya "es un fruto histórico de la transición política y que el sistema de protección social se desarrolla bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período. Dicha tesis se apoya en el falso supuesto científico de que el Estado de Bienestar y democracia política forman parte de un mismo proceso, lo que históricamente no es cierto, puesto que los orígenes de los sistemas de protección social varían de país a país...", i contraposa, a continuació, la tesi contrària segons la qual "los fundamentos históricos del Estado de Bienestar español hay que encontrar-los en el periodo 1964-75 durante el cual se construye el entramado constitucional de los diferentes sistemas de protección social..." Aquesta proposta la separa del procés d'"universalització", que considera que sí que es va realitzar a partir de la transició.

Des de l'anàlisi històrica sembla acceptat que el model europeu de benestar, deixant de banda els precedents, sorgiren a partir de la Segona Guerra Mundial i es caracteritzen pel seu caràcter democràtic i pel reconeixement de determinats drets socials. Tanmateix, per analitzar adequadament aquesta qüestió, considerem que cal distingir entre l'Estat

⁶⁰¹ Aquests trets derivarien de "la construcción histórica de un sistema de protección social bajo el periodo de modernización capitalista del franquismo, de los avatares de la política social bajo la transición política y la crisis del modelo de crecimiento de los años sesenta y, por último, de la definición en curso de un nuevo modelo de crecimiento y de estructuración social", G. Rodríguez Cabrero, "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general", dins *Política y Sociedad*, 2 (1998), p. 80.

del benestar i l'Estat social, tot i que a la pràctica sovint es confonen. García Pelayo considera que el concepte d'*Estat del benestar* (*welfare state*) en sentit estricte “se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social; es un concepto medible en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices”,⁶⁰² i els diferencia acuradament en considerar que l'Estat del benestar “se refiere a un aspecto de la acción del Estado, no exclusiva de nuestro tiempo ? puesto que el Estado de la época del absolutismo tardío fue también calificado como Estado del bienestar? , mientras que el Estado social se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época”.⁶⁰³ En aquest sentit, considerem que és correcta l'aplicació del qualificatiu emprat, ja que l'autor de la tesi esmentada esgrimeix, per justificar la seva proposta referent al naixement de l'Estat del benestar espanyol, una sèrie d'indicadors de protecció social.

Com a precursors de la idea d'Estat social s'esmenta Lorenz von Stein i Lasalle, entre d'altres;⁶⁰⁴ però la formulació de la idea d'Estat social de dret que recull la nostra Constitució s'atribueix al socialdemòcrata Hermann Heller, que justament considerava que només aquest model d'Estat podia ser una alternativa vàlida davant l'anarquia econòmica i davant la dictadura feixista. La primera institucionalització d'aquest concepte es produí l'any 1949 mitjançant la seva incorporació a la Constitució de la República Federal Alemanya. L'Estat social, per tant, sí que requereix un espai democràtic; és més, es considera que no n'hi ha prou amb el fet que els ciutadans prenguin part en les decisions a través dels partits i de les eleccions, sinó que cal que participin contínuament a través de les organitzacions i associacions. Aquest tipus d'Estat inclou un conjunt de drets socials⁶⁰⁵ (“existe una estrecha relación entre el reconocimiento de los derechos sociales y la aparición del Estado social”), encara que no de manera exclusiva; de fet, altres tipus d'Estat també reconeixen determinats drets. El que es considera essencial és la forma que es dona a un Estat social: a través del consens, d'un compromís social. Com de manera contundent estableix García Pelayo, “el Estado social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario, es decir, con un régimen en el que la participación en los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación en la formación de la voluntad política del estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios...”.⁶⁰⁶ La Constitució del 1978 va establir aquest nou model d'Estat social i democràtic de dret.

Tornant al començament, no es pot ignorar, com posa en relleu Rodríguez Cabrero, que moltes de les normes i institucions de protecció laboral i social (Llei de convenis col·lectius de 1958, Llei de bases de la Seguretat Social del 1963) i alguns drets socials (per exemple Llei general d'educació del 1970) provenen de l'etapa del franquisme, especialment de la segona part, a partir del creixement capitalista, que, com assenyala aquest autor, “combina elementos de la política económica keynesiana con la estructura

⁶⁰² M. García Pelayo, *Las transformaciones del estado contemporáneo* (Madrid, Alianza Universidad, 1977), p. 14.

⁶⁰³ *Ibidem*.

⁶⁰⁴ Per ampliar aquests aspectes històrics: M. García Pelayo, *op. cit.*, p.14-18, i J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar* (Madrid, Editorial Tecnos, 1998), p. 32-35.

⁶⁰⁵ Martínez de Pisón considera que “los derechos sociales aparecen como un instrumento necesario en la construcción de una democracia material”. J. Martínez de Pisón, *op. cit.*, p. 109 i 114.

⁶⁰⁶ M. García Pelayo, *op. cit.*, p. 49.

de denominación despótica del franquismo”. Aquest Estat sembla, doncs, que es pot anomenar *de benestar*, en la seva dimensió de política social, que distribueix una part dels pressupostos per atendre necessitats socials. En definitiva, als seixanta es produí la definició d’un model institucional de política social que es consolida durant els primers anys setanta i que arriba a la seva maduresa en el període democràtic de 1977-1988: “El Estado de bienestar residual y despótico se transforma en otro de tipo institucional y posteriormente democrático.”⁶⁰⁷ O, si es vol dir de manera més matisada, com assenyalen Alemán i García Serrano: “Es en la última etapa del régimen político anterior a la democracia, especialmente cuando nos acercamos a los contornos temporales de la transición, cuando se perfila con más fuerza una nueva configuración política, cercana al Estado de bienestar.”⁶⁰⁸

És a dir, l’Estat social espanyol no neix del no-res, sinó que partí d’un conjunt institucional de protecció social important que és imprescindible per analitzar adequadament els serveis socials de la transició i el seu posterior desenvolupament, però aquests serveis socials que s’estan gestant tenen diferències importants derivades del nou entorn democràtic, que permeté la participació i possibilità un consens social en la seva configuració. Pensem que aquesta és precisament una de les notes essencials del que nosaltres anomenem “serveis socials actuals”: que forma part d’un Estat social i democràtic de dret, amb tot el que això significa.

2.1.3 La iniciativa social i els professionals

Ja s’ha fet referència al paper substitutori que varen desenvolupar les entitats cíviqes catalanes integrades per voluntaris o persones afectades i les seves famílies, així com pels professionals, davant la inhibició pública o el desacord amb el tipus de serveis i equipaments establerts per les autoritats franquistes. No és estany que en aquest context de la transició s’incrementessin les seves activitats reivindicatives. En són un clar exponent les organitzacions de persones amb discapacitat, que actuaren simultàniament en dos fronts complementaris en la lluita pel retorn de la democràcia i pel reconeixement dels seus legítims drets: “a partir de la segunda mitad de los años setenta, cuando se producen las grandes transformaciones en la sociedad española: final del franquismo, etapa de transición, creación del Estado autonómico”. “Durante este periodo, clave en la historia de nuestro país, el movimiento asociativo de personas con discapacidad estuvo a la altura de las circunstancias, luchando en primera línea por las libertades y el reconocimiento de los derechos.”⁶⁰⁹

D’altra banda, no hauria estat possible elaborar iniciatives i propostes tècniques sobre els serveis socials catalans sense les aportacions teòriques i conceptuals generades a partir de les experiències pràctiques i les activitats formatives i de recerca dels professionals, especialment dels assistents socials, com s’anomenaven en aquell moment. Entre les múltiples activitats sobresurten les realitzades pel Grup d’Investigació i de Treball Social (GITS),⁶¹⁰ creat el 1973 i que va funcionar durant sis

⁶⁰⁷ G. Rodríguez Cabrero, “Orígenes i evolució...”, op. cit., p. 82.

⁶⁰⁸ Carmen Alemán i M. García Serrano, *Fundamentos de bienestar social* (València, Tirant lo Blanch, 1999), p. 192.

⁶⁰⁹ Antoni Vilà, “El movimiento asociativo de las personas con discapacidad física y sensorial en Cataluña”, en A. Vilà (coord.), “Crónica de una lucha por la igualdad”, *Blocs*, núm. 6 (Barcelona, Fundació Institut Guttmann, 1994), p. 143.

⁶¹⁰ Els GITS van ser dirigits per Rosa Domènech, Teresa Font, Francesca Masgoret, Isabel Montraveta, Anna Morató, Rosa Romeu i Glòria Rubiol.

anys, amb seu dins l'ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona. També hi varen incidir els resultats de les visites realitzades pels professionals a diferents països europeus per estudiar l'estructuració i l'organització dels serveis socials; així mateix, van exercir una gran influència els treballs i les publicacions de Glòria Rubiol sobre els serveis socials a diferents països.⁶¹¹

Així doncs, les aportacions de la societat civil varen ser importants des d'aquests primers moments i seria incompreensible qualsevol interpretació que es volgués fer relacionada amb la creació dels serveis socials sense tenir-les en compte.

2.1.4 Les primeres propostes dels partits polítics⁶¹²

El mateix dia del nomenament de Josep Tarradellas⁶¹³ com a president de la reinstaurada Generalitat de Catalunya, el 17 d'octubre de 1977, un grup de professionals militants del Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament (PSC-R, 1974-1978) lliuraven al secretari general del partit, Josep Verde i Aldea, el document titulat *La Conselleria d'Afers Socials*, que el va fer arribar, com era desig dels autors, al president de la Generalitat i després el van donar a conèixer, per obtenir el seu suport, a Frederic Rahola,⁶¹⁴ en aquell moment delegat a Catalunya del president i persona de la seva màxima confiança.

L'esmentat document, que, segons les nostres informacions, fou el primer d'aquestes característiques, no era un treball improvisat ni aïllat, sinó que era fruit de les reflexions d'un grup de militants i simpatitzants de l'esmentat partit, liderat per un grup de professionals del treball social.⁶¹⁵ Malgrat el seu títol, no tracta només dels aspectes organitzatius, sinó que les aportacions més interessants són de tipus conceptual. Fou considerable la seva influència en la configuració d'aquest sector, tant a Catalunya com a la resta de l'Estat. Per això, a continuació s'analitza amb cert detall.

La base d'aquest document era un dels punts clau dels serveis socials: evitar la dispersió existent i aconseguir una unificació que fes possible la creació d'un autèntic "sistema", equiparable als de la salut o l'educació. Aquest objectiu de crear un sistema tenia com a premissa la integració de tots els serveis socials i la reunió en una única instància administrativa de totes les competències en la matèria (Conselleria d'Afers Socials). Difícil i llarg camí que tardarà més de deu anys a fer-se realitat a Catalunya.

⁶¹¹ Glòria Rubiol, *Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel i Països Baixos* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill-Editorial Blume, 1980); Glòria Rubiol, *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1986). Del primer llibre se'n van fer dues edicions en castellà.

⁶¹² En aquest apartat i en els altres referits a temes dels serveis socials locals de Catalunya s'ha utilitzat material del treball que vàrem realitzar amb Glòria Rubiol: G. Rubiol i A. Vilà, *Marc històric dels serveis socials de Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2003.

⁶¹³ El 23 d'octubre de 1977 el president de la Generalitat, Josep Tarradellas, va tornar a Catalunya després de trenta-vuit anys d'exili.

⁶¹⁴ En l'entrevista feta el 14 de novembre el comitè executiu del PSC-Reagrupament, format per Joaquim Ferrer, Joan Majó, Xavier Rocha i Frederic Rahola, nomenat conseller de la Presidència de la Generalitat i que en aquell moment es perfilava com el futur conseller de Governació, li lliuraren diversos documents i propostes, entre els quals el que hem esmentat sobre la Conselleria d'Afers Socials, i li reiteraren la importància dels problemes socials heretats, en gran part, de l'anterior situació política.

⁶¹⁵ L'equip de treball estava format per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Francesca Masgoret i Glòria Rubiol, assistents socials i militants del PSC-R.

Tanmateix, aquesta unificació administrativa dels serveis de benestar social (la designació de serveis socials no hi apareixia encara) no era pas del tot nova a Catalunya, ja que es troben antecedents en la Generalitat republicana, com assenyalava el mateix document: “Des de l'Estatut de 1932 la Generalitat tingué programats uns Serveis d'Assistència Social que, en la major part del temps, van estar incorporats a la Conselleria de Sanitat i Assistència Social, però també a la de Treball —del desembre del 1932 al gener del 1933— així com a la de Governació en els 19 mesos finals de la guerra. A més, durant dos mesos, a l'estiu del 1936, va existir com a entitat independent la Conselleria d'Assistència Social” (pàgina 2).⁶¹⁶

Ultra aquest darrer precedent fugaç, la proposta integradora en aquell moment constituïa una aportació singular que encaixava en un context de renovació i reorganització en totes les esferes de la complexa i anquilosada estructura administrativa franquista, com era el cas de la sanitat. Tot i això, la proposta costava d'acceptar en els serveis socials, que estaven incrustats en una multiplicitat d'organismes i ens. En relació amb aquest tema, cal recordar que als països del nostre entorn es donaven les situacions següents:

- a) Els serveis socials no arriben als ciutadans i ciutadanes com a serveis independents, sinó que tots o la major part estan incorporats a altres serveis (a les empreses privades, a sanitat, a educació, etc.). No estan reunits, sinó dispersos en altres sistemes. Polònia era un exemple d'aquest tipus d'organització.
- b) En altres casos, s'observa una situació mixta, ja que hi ha serveis socials incorporats a altres sectors, i serveis socials que arriben fins a la gent de manera independent. Aquests darrers solen estar adreçats a grups o categories determinats de la població: només per a gent gran, només per a discapacitats, etc. No hi ha serveis d'atenció familiar global. Aquesta era la situació a Espanya en aquells moments i en els darrers anys de l'Espanya franquista. Era també la situació a Itàlia, tot i que allí algunes regions havien iniciat un sistema d'integració dels serveis socials i la seva adscripció als serveis sanitaris en un àmbit local.
- c) La tercera possibilitat presenta un sistema que agrupa administrativament i funcionalment tots o la major part de serveis socials i proporciona accés directe del públic a aquests serveis. El servei atén tota la població d'una àrea geogràfica, no grups diferenciats. Els principals referents d'aquest tipus d'organització eren els països escandinaus i la Gran Bretanya.⁶¹⁷

El document també abordava la tradicional i debatuda relació entre la sanitat i els serveis socials, i recordava les diferències amb situacions precedents, en què eren “proporcionalment menors les dimensions dels problemes sanitaris que abans (en l'etapa de la Generalitat republicana) quasi absorbien l'atenció dels Serveis d'Assistència Social: tuberculosi, malalties venèries, mortalitat infantil, etc.”. D'altra

⁶¹⁶ Sobre la qüestió de l'assistència social a la Generalitat republicana, vegeu: Glòria Rubiol, “Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom”, a *Catalunya cap a l'any 2000* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill - Editorial Blume, 1979), p. 165-166. Uns anys després Cristina Rimbau centrà la seva tesina de llicenciatura en aquest tema, que fou presentada a la Universitat de Barcelona l'any 1985 amb el títol *L'obra socioassistencial de la Generalitat de Catalunya, 1931-1936*. Sobre el mateix tema, *La obra socioassistencial de la Generalitat republicana*, de Cristina Rimbau, apareix com a document annex en el llibre de Demetrio Casado *Introducción a los servicios sociales*, op. cit., p. 201-216.

⁶¹⁷ Glòria Rubiol, *Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos*, op. cit., p.19.

banda, considerava que l'extensió de les assegurances en el camp de la salut havia tret importància a l'atenció mèdica i hospitalària benèfiques. Per aquests motius, i atesa la major complexitat tant dels problemes socials com dels serveis existents, recomanava no incorporar la Conselleria d'Afers Socials a Sanitat, sinó "integrar els serveis assistencials i de promoció social" en una Conselleria d'Afers Socials o de Benestar Social, i desestimava la denominació *assistència social* perquè no posava "prou èmfasi en l'aspecte preventiu i de participació de la gent" (p. 8). En aquest sentit, recordava que la Generalitat republicana va deixar de banda el concepte de *beneficència* i va introduir el nom d'*assistència social* com a concepció més progressista.

Els arguments esgrimits a favor de la creació de la Conselleria es basaven principalment en les necessitats següents: de desenvolupament comunitari;⁶¹⁸ de participació de "tot el poble en la vida social"; d'un canvi en la "mentalitat general sobre l'assistència" que tingués en compte les necessitats personals, que respectés les diferències i que evités segregat les persones en institucions; i de coordinació.⁶¹⁹

Pel que fa a l'organització interna, destacava la creació, dins la Conselleria, d'un Servei de Promoció Social amb la missió de "la creació i gestió de Centres de Promoció Social en cada una de les unitats territorials establertes segons criteris demogràfics i de problemàtica social". "Existirien Centres de Promoció Social a tots els pobles caps de comarca així com als barris i suburbis de les ciutats. Aquests centres, d'acord i en coordinació amb els ajuntaments respectius, com també amb els altres serveis socials del seu àmbit geogràfic, significarien una descentralització dels serveis".

Un dels principis clau de l'organització proposada era, doncs, la descentralització i la sectorització de l'atenció social al voltant d'uns Centres de Promoció Social,⁶²⁰ als quals s'assignaven les funcions següents:

- l'estudi de les necessitats d'equipaments de serveis socials de la unitat territorial
- l'atenció a la infància
- l'orientació familiar
- l'ajuda a persones amb problemes específics
- l'animació comunitària
- la informació sobre qüestions d'assistència social

Un altre servei tindria a càrrec seu la creació, reorganització i coordinació de serveis dedicats a problemàtiques específiques, entre les quals s'esmentava: la marginació

⁶¹⁸ El document assenyalava: "El creixement desordenat de molts pobles i ciutats de Catalunya ha ocasionat una degradació general de la qualitat de vida i ha creat importants nuclis de marginació social i cultural (...). Per aconseguir superar aquesta situació i potenciar la participació de la població en l'organització de la vida social cal promoure una dinàmica de barri on tothom pugui (...) participar en les tasques col·lectives. Això suposa un treball social dirigit a les comunitats fins ara marginades (tant rurals com urbanes) i perquè aquest treball sigui eficaç cal una planificació general dels objectius i dels recursos."

⁶¹⁹ Ho justificava de la manera següent: "A Catalunya existeixen moltes institucions assistencials amb una actuació quasi sempre desvinculada d'una planificació general feta sobre l'estudi i investigació de les necessitats reals. Cal fer una coordinació d'entitats, veure quines són les necessitats prioritàries i assenyalar objectius a curt i a llarg termini per aprofitar els recursos existents i superar els dèficits. Això només es pot fer des d'un òrgan capaç de tenir una visió global i objectiva de les necessitats socials com una conselleria d'Afers Socials o Benestar Social."

⁶²⁰ En versions posteriors del document que comentem els centres de promoció social serien designats amb el nom de *centres de treball social* o *centres de serveis socials*, denominació, aquesta darrera, que és la que ha perdurat fins a l'actualitat.

social, la tercera edat, la infància privada de medi familiar normal i la discapacitat física i psíquica.

El document es va fer arribar als mitjans de comunicació, que publicaren la notícia informant que el PSC-Reagrupament havia redactat un projecte per a la creació d'una conselleria d'afers socials i que el document elaborat per un equip d'assistents socials havia estat presentat al president de la Generalitat. La finalitat de la conselleria havia de ser "que tota persona resident a Catalunya disposi dels serveis socials necessaris per viure dignament".⁶²¹

L'esmentat document, ja molt més elaborat i complet, es presentà en forma de ponència al V Congrés del Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament, que tingué lloc al barri de Sants de Barcelona durant els dies 4, 5, 11 i 12 de febrer de 1978. La ponència sobre benestar social⁶²² fou debatuda en una de les sessions plenàries del Congrés. Aquesta ponència ha estat qualificada de pionera "per haver estat segurament la primera proposta elaborada i estructurada sobre un sistema integrat de serveis socials, que tractava tant dels aspectes teòrics (p.e., diferenciació entre els serveis socials amplis i específics) com dels aspectes organitzatius (es presenta una estructuració dels serveis per àmbits i es dissenya un model d'organització autonòmica)".⁶²³ La idea més innovadora de la ponència era, com en el document precedent, la creació d'un sistema de serveis socials integrat i independent d'altres sistemes (sanitat, educació o Seguretat Social) .

La ponència s'inicia amb una referència a la Carta Social Europea, concretament a l'article 14, que diu que tots els ciutadans tenen el dret a beneficiar-se dels serveis socials i afegeix que els països "promouran i proporcionaran serveis que, emprant mètodes de treball social, contribueixin al benestar i al desenvolupament dels individus i dels grups en la comunitat i a la seva adaptació a l'entorn social". Aquesta referència a la Carta Social Europea⁶²⁴ a fi de legitimar el dret als serveis socials va ser emprada posteriorment en molts documents de serveis socials; aleshores, com encara ara passa sovint, la reivindicació d'un dret semblava tenir més força si anava acompanyada d'una validació a escala europea.

Tracta també del complex tema de la terminologia constatant la indefinició respecte al nom del sistema, que atribueixen a les versions de la Carta Social Europea: la francesa emprà el terme *services sociaux* i en la versió anglesa s'utilitza *social welfare services*, dubtant sobre la millor per emprar. En la ponència encara consta el terme *serveis de benestar social* (de l'anglès), que poc després, en una versió de la ponència ampliada el mes següent, es canviava pel terme *serveis socials*, com en la versió francesa de la

⁶²¹ Avui, 29 de novembre, i *La Vanguardia*, 1 de desembre de 1977.

⁶²² Va ser elaborada per les mateixes persones que havien confeccionat el document sobre la Conselleria d'Afers Socials i la va presentar Francesca Masgoret.

⁶²³ Vegeu: Antoni Vilà et al., "Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya", documentació de les Jornades de la Diputació de Barcelona 20 Anys de Serveis Socials als Ajuntaments Democràtics, Badalona, març 1999; i Ramon Nicolau i Antoni Vilà, "El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya", *Revista de Treball Social*, núm. 151-152, desembre 1998, p. 17 i nota 12.

⁶²⁴ En aquell moment (1978) Espanya, tot i que feia molt poc que havia sortit de la dictadura, ja havia firmat la Carta Social Europea el novembre del 1977. La Carta Social Europea del Consell d'Europa va ser ratificada per l'Estat espanyol i publicada al BOE el 26 de juny de 1980. La revisió de la Carta Social Europea aprovada el 1996 no introduí canvis en els conceptes ni en la terminologia de l'esmentat article 14.

Carta. De fet, els termes en francès o en anglès no corresponien a la designació ni a la situació real dels serveis a França o a Anglaterra, sinó que es tractava simplement d'una qüestió de lèxic en la traducció de la Carta.

La segona afirmació de la ponència és la consideració del sistema de serveis socials com una de les cinc àrees “més importants” en l'esfera social, “conjuntament amb l'ensenyament, la sanitat, les assegurances socials i l'habitatge”. Es prenen per model els països occidentals on els governs socialistes “han donat (als serveis socials) l'impuls i la importància” necessaris i s'advoca per la responsabilitat de l'Administració pública respecte als serveis socials, “ajudada per entitats voluntàries o privades”. Aquest darrer aspecte és bàsic de la proposta i suposa una aportació substancial al model.

Pel que fa a l'organització, en la línia del document que el precedí i davant la verticalitat (per col·lectius o sectors) i una gestió centralitzada, defensa la descentralització i la sectorització, “una descentralització acompanyada d'una sectorització territorial racional dels serveis” i basada en el “dret que té qualsevol ciutadà a trobar prop seu —al seu municipi o a la seva comarca— i al seu abast tots els serveis socials necessaris per aconseguir una qualitat de vida òptima”. Aquesta gestió dels serveis socials descentralitzats ha de correspondre a l'Administració local, i aquí hi ha el tercer element vertebrador de la proposta, al costat de la “unificació” i la “responsabilitat pública”, el “municipalisme”.

L'estructuració de la Conselleria d'Afers Socials⁶²⁵ proposada era la següent:

- a) Gabinet tècnic: investigació i planificació de serveis socials.
- b) Secció de Treball Social: col·laborar amb les administracions locals en la creació i organització dels departaments comarcals i municipals de treball social i coordinar, supervisar i assessorar aquests departaments.
- c) Secció de Coordinació d'Institucions: coordinació, per sectors, d'institucions, associacions i entitats, propostes de creació o reorganització de serveis i possibles integracions a l'Administració local.
- d) Institut de Formació Social: coordinació d'activitats de preparació i formació permanent del personal; difusió de coneixements dels conceptes actuals de benestar social i de la legislació social.

Es poden apreciar canvis en les denominacions en relació amb la proposta anterior: s'anomenen *departaments de treball social* els que en la primera versió del document

⁶²⁵ La ponència inclou un annex que visualitza el model dels Països Baixos, on tots els serveis socials estaven en aquell moment reunits en el Ministeri d'Afers Culturals, Esplai i Benestar Social. A continuació es detallen les competències del Ministeri d'Assistència Social d'Israel, que integrava totes les competències en serveis socials. L'Estat d'Israel, constituït l'any 1948, havia incorporat a la seva organització les concepcions més avançades de diferents països quant a serveis socials, sense la rèmora d'estructures anteriors arcaiques o fossilitzades. L'organització i la filosofia dels serveis socials d'Israel, coneguda *in situ* a través de diverses visites, havia estat una de les primeres fonts d'inspiració per a l'equip autor de la ponència (la primera visita es va fer l'any 1961; vegeu: P. Masgoret i G. Rubiol, “Trabajo social en Israel”, *Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona*, núm. VIII-IX (sense data, probablement del 1962), i M. Glòria Rubiol, “La asimilación de los inmigrantes y el servicio social en Israel”, *Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona*, núm. 25, gener de 1967).

eren designats com a *centres de promoció social* i en la posterior, com veurem, seran *centres de serveis socials*, el nom definitiu almenys fins ara, un cop transcorreguts més de vint anys.

Per a la desconcentració i/o descentralització es proposava la creació d'un departament comarcal, situat a la població cap de la comarca, i un departament municipal a les poblacions de més de 20.000 habitants; a les grans ciutats els departaments municipals havien de coordinar la tasca dels centres de treball social. L'actuació de les esmentades entitats s'havia de realitzar a partir de dos nivells als quals s'assignaven les tasques següents:

- a) Nivell familiar/individual: informació, orientació i gestió de tràmits; ajuda a la infància; treball social familiar; orientació i ajuda a persones amb problemes específics.
- b) Nivell comunitari: atenció a les necessitats socials del poble, barri o comarca; col·laboració en l'estudi de les necessitats d'equipament social de l'àrea; animació de tots els grups locals i tot nucli de vida associativa per afavorir el procés comunitari; estimulació de la capacitat d'aquests grups per al coneixement i la solució dels seus problemes; supervisió de les institucions assistencials de l'àrea; coordinació amb els serveis d'ensenyament, sanitaris, d'habitatge, etc. de l'àrea.

Per justificar la urgència del desenvolupament comunitari,⁶²⁶ es basa en la situació social originada pels grans fluxos d'immigració cap a Catalunya procedents de diferents regions de l'Estat.⁶²⁷ La situació als barris del voltant de les ciutats on s'havia instal·lat la immigració és descrita en el document en els termes següents: extensos nuclis de població amb greus dèficits en l'equipament col·lectiu, planificació urbanística inexistent, comunicacions insuficients, etc. Per fer front a aquesta situació considera que cal "promoure una dinàmica comunitària capaç de recollir els problemes, els desigs, les inquietuds, les necessitats i les aspiracions" així com impulsar les plataformes de participació de la comunitat, també a les zones rurals, i canalitzar la participació a través de comissions de barri tant de caire reivindicatiu com de promoció cultural. Estan reflectits en el document l'interès i la dedicació al treball comunitari dels sectors d'assistents socials, aleshores molt inquietos i compromesos amb el canvi democràtic⁶²⁸.

També hi ha referències i propostes adreçades a col·lectius específics, com la infància/família, la gent gran, els discapacitats psíquics i els discapacitats físics. Es dona importància a la família, per la qual cosa es preveuen diversos serveis d'ajuda, com el

⁶²⁶ La ponència dedica una part important al desenvolupament comunitari, adoptant la definició de les Nacions Unides, que se cita com "el conjunt de procediments pels quals els habitants d'un país uneixen els seus esforços als dels poders públics per millorar la situació econòmica, social i cultural de les col·lectivitats, per associar aquestes col·lectivitats a la vida de la nació i així contribuir sense reserves al progrés del país".

⁶²⁷ En el document s'aporten algunes dades estadístiques i es destaca que el punt àlgid de la immigració va ser l'any 1964 amb l'arribada de 117.188 immigrants a Catalunya.

⁶²⁸ L'interès i la pràctica del treball o desenvolupament comunitari per part d'assistents socials en aquells anys estan documentats, entre altra bibliografia, a la revista de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona. Vegeu al núm 19 (1965) del *Bulletí de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona* el monogràfic dedicat al treball social de comunitat; al núm 46 (1972) de la *Revista de Treball Social* (de la mateixa Associació) el document del grup de Treball Social de Comunitat de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona, i al núm 51 (juliol de 1973) de la *Revista de Treball Social* diverses experiències de treball de comunitat en barris.

treball social familiar, les guarderies, els clubs escolars, l'ajuda a la llar, no només per a gent gran sinó també per a famílies en situacions de dificultat, i la creació de famílies substituïdes.

Un ampli resum de la ponència, que ocupava gairebé tota una plana d'un diari, va ser publicat a l'*Avui*. Era la primera aparició a la premsa de Catalunya d'una proposta de sistema integrat de serveis socials. Però el propi títol de l'article indicava la voluntat d'enllaçar les noves propostes amb la tradició dels serveis socials de Catalunya anteriors a l'etapa franquista.⁶²⁹

En general, les propostes d'altres partits en aquests moments inicials feien poca referència als serveis socials, i en termes força confusos. Per exemple, en el document titulat *Programa econòmic i social de Convergència Democràtica de Catalunya* de març del 1976 es donava prioritat a l'establiment de l'anomenat *salari social*, que, segons el document, suposava "la prestació gratuïta o subvencionada d'una sèrie de serveis i equipaments col·lectius a la població", i afegia: "Aquesta prestació de serveis per part dels òrgans de l'administració a càrrec del seu pressupost suposa no tan sols millorar la qualitat de la vida dels grans sectors de la població al satisfer unes necessitats i proporcionar uns serveis que d'altra manera no hi tindria accés, sinó també un increment de la capacitat adquisitiva de les classes populars i una redistribució de la renda." A continuació, CDC proposava "l'adopció immediata (...) d'un paquet de mesures que de manera conjunta es dirigeixin a l'extensió del salari social" en els àmbits de la sanitat i la Seguretat Social, en l'ensenyament i cultura, en l'habitatge i l'urbanisme, en els serveis públics i els equipaments col·lectius. Com a serveis públics i equipaments col·lectius s'esmentaven: "Espais verds, guarderies, ambulatoris, llocs d'esbarjo, espais lliures per a la pràctica d'esports, etc.". No es feia esment dels serveis socials en el seu conjunt ni de cap servei social.

En els anys següents s'observen canvis en les propostes polítiques en la matèria. Per analitzar aquests canvis ens servirem de les propostes presentades i publicades⁶³⁰ a les sessions organitzades, l'estiu del 1978, per l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona,⁶³¹ entorn del tema "Propostes de models i alternatives sobre organització de Serveis Socials". Es varen presentar les alternatives del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), de Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), del Partit del Treball de Catalunya i una proposta conjunta dels tres partits socialistes, que en aquell moment encara no s'havien unificat. A continuació s'assenyalen els aspectes més importants de les alternatives presentades a les quals hem pogut accedir a través de la informació publicada:

- a) Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC). El document presentat havia estat redactat pel Col·lectiu d'Assistents Socials, format, entre altres professionals, per Palmira Domènech, Anna Martínez, M. José Pardo i M. Eugènia Sánchez.⁶³² En

⁶²⁹ Glòria Rubiol, "Reconstruir els serveis socials", *Avui*, 7 de juny de 1978, p. 3.

⁶³⁰ La *Revista de Treball Social* de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona va publicar en les seves pàgines els documents corresponents a aquestes presentacions: "Alternativas de los partidos sobre la organización de servicios sociales", *Revista de Treball Social*, núm. 72, desembre de 1978.

⁶³¹ En aquells anys encara no existia el Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, que va constituir-se el 1982 agrupant les associacions d'assistents socials de Catalunya, entre les quals hi havia la de Barcelona, que era l'entitat que des dels anys seixanta publicava la *Revista de Treball Social* (RTS).

⁶³² Informació facilitada per Anna Morató.

aquest document, s'afirma que es presenta un “material d'estudi per al seu debat i desenvolupament posterior” i que era important discutir sobre les següents qüestions: la substitució de valors, hàbits i actituds; l'estímul per a una vida associativa més intensa; el foment de la cultura popular; la descentralització, i el problema de la marginació enfocat amb un nou plantejament. En el document es parla sempre de “política d'acció social”, que hauria de basar-se en els principis següents:

- Planificació en la qual han d'intervenir l'administració i els tècnics conjuntament amb la població.
- Descentralització a fi de “no convertir l'acció social en un monstre burocràtic situat geogràficament al centre de poder”.
- Participació “tant en l'àmbit d'estudi i planificació com en el de funcionament dels serveis assistencials”; s'ha d'impulsar la creació d'organitzacions de base en tots els sectors (sanitat, joventut, ensenyament, etc.) o enfortir les existents.
- Globalitat, com “una visió de la persona que abasta tot el seu context, sigui laboral, familiar, polític, social, cultural, etc.”; la globalitat ha de ser entesa en el sentit que “una política vertadera d'acció social ha de ser concebuda de manera que assumeixi el conjunt de problemes plantejats, que actuï coordinadament i no parcialitzi, a la pràctica, l'acció social en compartiments estancs”.

En el document presentat no es formulava encara una alternativa d'organització en serveis socio-sanitaris⁶³³ que posteriorment, a principis dels anys vuitanta, es va adoptar i realitzar en alguns municipis amb govern comunista, com Sabadell. Pot deduir-se del document presentat pel Col·lectiu d'Assistents Socials que es referien a una política d'acció social entesa en el sentit ampli d'incloure tota la política social i es reaccionava en contra de l'alternativa socialista d'un sistema diferenciat de serveis socials, que des del partit comunista es veia com un intent de parcialitzar l'acció social en els esmentats “compartiments estancs”. Altres passatges del document tracten del paper i de l'enfocament del treball dels assistents socials.

- b) Convergència Democràtica de Catalunya (CDC). La proposta presentada per CDC era molt breu i estava centrada en el paper dels assistents socials; es demanava el reconeixement de la professió en l'àmbit universitari i la creació del col·legi professional.
- c) Partit del Treball. No es pot comentar l'alternativa del Partit del Treball perquè no es va publicar, ja que, segons la redacció de la revista, no els l'havien fet arribar per escrit.⁶³⁴
- d) Partits socialistes (PSC-C, PSC-R i PSOE). Els assistents socials dels tres partits socialistes ja havien iniciat activitats conjuntes amb anterioritat a la unificació.⁶³⁵

⁶³³ La ciutat italiana de Bolonya, amb govern comunista, va ser una de les fonts d'inspiració de l'alternativa en serveis socio-sanitaris.

⁶³⁴ “Alternativas de los partidos...”, op. cit., p. 46.

⁶³⁵ Amb motiu d'una enquesta a les pàgines de la *Revista de Treball Social*, en què es preguntava als assistents socials de diversos partits polítics sobre qüestions de política social i de treball social, les assistents socials del PSC-C i del PSC-R varen contestar conjuntament a les preguntes plantejades per la

Una ocasió de treball conjunt va ser la participació en les esmentades sessions organitzades per l'Associació d'Assistents Socials. El treball comú fou aleshores realitzat per membres dels tres partits socialistes.⁶³⁶ El nou document porta la data del maig del 1978 i està firmat per les assistents socials “membres del PSC-C, PSC-R i PSOE”.⁶³⁷

El document presentat pels partits socialistes tenia com a base la ponència de benestar social del Reagrupament, a la qual s'ha fet àmplia referència i que va ser discutida amb assistents socials dels altres dos partits (PSC-C i PSOE), de manera que va sortir-ne ampliada en alguns punts, i redefinida o més perfilada en uns altres. No incloïa les pàgines dedicades a temes sectorials (infància, gent gran, etc.), sinó que se centrava en les línies bàsiques de la ideologia, la conceptualització i l'organització del sistema de serveis socials. Es delimitaven els àmbits dels serveis socials en una llista que ha estat l'origen dels que s'han establert posteriorment i que figuren a totes les lleis autonòmiques de serveis socials. L'enunciat era aquest:

“Els serveis socials comprenen les activitats i programes que —amb diferents denominacions— atenen les àrees i sectors següents:

1. Desenvolupament comunitari⁶³⁸ i organització de la comunitat (en àrees rurals, en àrees urbanes, en grups ètnics).
2. Benestar de la infància i l'adolescència (protecció de menors; serveis d'adopcions, serveis de famílies substituïdes; esplai; institucions per a menors amb problemes; orientació en problemàtiques familiars; servei d'ajuda a domicili; ajuts familiars, etc.).
3. Serveis per a la joventut (prevenció i tractament de la delinqüència juvenil; prevenció de la prostitució de joves).
4. Benestar de la tercera edat (residències; serveis d'ajuda a domicili; esplai).
5. Inserció social de minusvàlids físics, psíquics i sensorials.
6. Inserció social de marginats (expresos, alcohòlics, vagabunds, drogoaddictes, etc.).
7. Serveis per a refugiats i per a treballadors immigrants i/o temporers.
8. Actuacions en situacions d'emergència social (col·laboració en la política contra l'atur; catàstrofes).”

D'altra banda, és curiós que l'esmentada proposta tractés fins i tot de l'Administració central i d'un futur ministeri o direcció general de serveis socials, i s'arribés a proposar les funcions de caràcter general que hauria d'assumir: a) formular bases i criteris generals; b) evitar discriminacions en matèria de serveis socials; c) portar a terme

revista. “Los asistentes sociales en los partidos políticos”, *Revista de Treball Social*, n. 68, desembre de 1977, p. 31-42.

⁶³⁶ El PSC-C i la Federació Catalana del PSOE havien firmat un pacte electoral l'abril del 1977.

⁶³⁷ Signen el document: Rosa Barenys, Montserrat Colomer, Rosa Dòmenech, Montserrat Flaquer, Francesca Masgoret, M. Teresa Massons, Pilar Nubiola, Cristina Rimbau, Glòria Rubiol i Marina Valls. En el document s'explica que s'havia donat a conèixer a altres assistents socials, no pertanyents a partits, que hi havien fet aportacions.

⁶³⁸ El desenvolupament comunitari que en realitat hauria de ser considerat un mètode de treball i una posició ideològica més que un “sector o àrea”, en documents posteriors va desaparèixer de la llista i va ocupar una altra posició.

recerques; d) dotar de serveis molt especialitzats o costosos. És interessant l'assignació que fan a l'Estat de les bases del model i la funció d'antidiscriminació que li atribueixen.

Pel que fa a l'àmbit local, es referia al minifundisme municipal i de la penúria econòmica, que no permetia als ajuntaments disposar de mitjans ni de serveis. També insistia en la necessitat de la creació dels departaments comarcals i dels departaments municipals de serveis socials, així com de centres de serveis socials als barris de les ciutats. Si en el document predecessor es fixava en 20.000 habitants el nombre mínim per reclamar un departament municipal de serveis socials, aquí es rebaixava a 15.000. En aquell moment a Catalunya només el 7% dels municipis, 65 entre els 934 existents, tenia més de 15.000 habitants. Posteriorment la legislació estatal fixaria en 20.000 el nombre mínim d'exigència per a la provisió de serveis socials.

Els altres elements-força del document es basaven en el concepte de serveis socials (considerar els serveis socials com un conjunt coherent d'activitats i serveis als quals tots els ciutadans han de tenir el dret d'accés), en el caràcter no residual d'altres sistemes (els serveis socials no són un substitut per a necessitats no cobertes des d'altres àmbits, com habitatge, ensenyament i Seguretat Social; al contrari, sense aquests serveis, els serveis socials no es poden desenvolupar), en la responsabilitat pública (l'Administració pública ha de responsabilitzar-se dels serveis socials), en la unitat organitzativa (estar reunits en una mateixa àrea administrativa en cada un dels nivells de l'Administració pública), en el municipalisme (han de ser gestionats per l'Administració local amb la participació dels ciutadans) i en la concreció de funcions i àmbits (els departaments municipals de serveis socials han de fer funcions de recerca, de planificació i de coordinació, han de treballar tant en la prevenció com en el tractament dels problemes socials i han d'actuar en els nivells familiar i comunitari).

Cal fer dues darreres referències relatives a les posicions dels partits davant dels serveis socials en la fase preconstitucional. La primera és per ressenyar el contingut dels aspectes socials de l'acord polític i electoral signat el mes de setembre de 1978 entre Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya:

- a) “Fer funcionar l’Institut Nacional de Previsió i posar fi al seu desori i malbaratament (...), donar agilitat a les pensions de la Seguretat Social i assegurar-ne una actualització eficaç”.
- b) “Lluitar per tots els disminuïts físics, psíquics i sensorials, amb l’actualització de les ajudes econòmiques i adoptant les mesures que facin possible la seva plena incorporació social, especialment en els aspectes educatius, de treball i esport”.
- c) “Aconseguir una nova regulació del dret de família, sobre la base d’incorporar el nou paper de la dona a la societat, garantir els drets de l’infant, protegir la família i definir una llei de divorci compatible amb el paper principal que la institució matrimonial ha de tenir en la vida col·lectiva. Promocionarem centres de planificació familiar en contacte amb les entitats representatives dels barris i dels pobles”.

- d) “Crear, en els diferents nivells de l’administració, una direcció general de la Joventut que canalitzi les reivindicacions del jovent i que faci factible la seva plena participació i representació en les diverses formes de vida social”.⁶³⁹

Una darrera referència confirma la posició preeminent del partit socialista en relació amb els serveis socials en aquesta etapa. Ens referim a la creació, el mes de setembre de 1978, de la Comissió de Serveis Socials del nou PSC,⁶⁴⁰ que segons les dades de què disposem fou la primera d’aquestes característiques a escala estatal. En el pla de treball de la Comissió per al curs 1978-1979⁶⁴¹ hi figura la presentació de l’alternativa de serveis socials per a la seva aprovació al Consell Nacional i al congrés del PSC, així com l’aprofundiment en els programes sectorials de l’alternativa; la seva difusió als barris, ciutats i comarques de Catalunya, i el contacte “amb el PSOE a Madrid i amb les altres nacions i regions d’Espanya per treballar una alternativa de serveis socials conjunta”.⁶⁴²

2.1.5 Consulta sobre organització i administració dels serveis socials

Per iniciativa de la Direcció General de Serveis Socials, del Ministeri de Treball i Seguretat Social, entre els dies 16 i 20 de gener de 1978 es va fer una consulta sobre organització i administració dels serveis socials a Espanya inclosa en el Programa Europeu de Desenvolupament Social de Nacions Unides,⁶⁴³ amb l’objectiu d’assessorar l’Administració espanyola sobre com “reorganitzar el sistema nacional de servicios sociales dentro del contexto general del proceso de avance hacia la reforma político-administrativa del país”. Els resultats de la consulta foren coneguts a l’Administració central, que l’havia encomanat, però a Catalunya no se n’han trobat referències, cosa que sembla indicar que no fou un document tingut en compte. Tot i això, per les autoritats que l’encarregaren i el relleu dels emissors, fem referència als resultats més significatius. Les principals conclusions a què arribaren i les recomanacions elaborades foren les següents:

- a) Promulgació d’una llei d’abast estatal en què s’establissin els drets i les obligacions dels individus, les funcions i els criteris per a l’accés a les prestacions, així com les relacions amb altres sistemes, la distribució de responsabilitats i competències dels diferents nivells territorials i les relacions del públic amb el privat.
- b) El nivell polític central conservaria almenys la facultat de promulgar la normativa bàsica dels serveis socials i per a la qüestió de les relacions entre els diferents nivells territorials, dins el sector públic, es preconitzava la descentralització, però controlada: “Se consideró, pues, que habría de aprovecharse la fuerte concentración

⁶³⁹ Document *Ara és l’hora de Convergència i Unió*, 1979.

⁶⁴⁰ La unificació dels tres partits socialistes es produí el mes de juliol del 1978.

⁶⁴¹ Les propostes de la Comissió sembla que varen tenir bona acollida per part de Lluís Armet i Coma, responsable de Polítiques Sectorials del PSC, ja que en una entrevista declarava que calia que a curt termini hi hagués a totes les agrupacions del PSC “seccions especialitzades en els temes sectorials més rellevants, és a dir, d’ensenyament, de sanitat, de serveis socials, etc.”. *L’Opinió Socialista*, núm. 13, 15 de gener de 1979, p. 13.

⁶⁴² Document amb data d’octubre de 1978 titulat “Comissió Serveis Socials (del PSC). Pla de treball 1978-1979”. Arxiu de Francesca Masgoret.

⁶⁴³ *Consultation sur l’organisation et l’administration des services sociaux en Espagne*, Nations Unies, Nova York, 1979. Per completar-ho, vegeu Demetrio Casado (dir.), “Acción social y servicios sociales”, dins *Informe sociológico sobre la situación de España*, Fundación Foessa, Madrid, 1994, p. 1749-50, que hem emprat per elaborar aquest apartat.

de competencias que a la sazón se daba en los poderes centrales, para arreglar la fracción pública de la rama, con el fin de evitar la multiplicación del desorden que seguiría a una descentralización, sin reforma previa”.⁶⁴⁴ Pel que fa a l’organització, preconitzaven la creació d’un organisme estatal de serveis socials amb autonomia funcional i política.

- c) Conveniència de coordinar l’acció de les diferents branques socials, amb la recomanació de formar comissions interministerials. Les relacions amb les entitats privades d’iniciativa social es canalitzarien a partir de la participació social, inclosa la participació en la gestió i l’assignació d’un paper complementari en relació amb el sector públic.
- d) Per a la participació cívica s’aconsellava crear mecanismes específics que completessin els canals formals de la democràcia tradicional.

Les recomanacions ens semblen força allunyades del model que poc després va establir la Constitució i dels debats i les reivindicacions socials i professionals que es feien des d’altres llocs, en concret des de Catalunya, com veurem.

2.1.6 Els serveis socials en els programes municipals

Tot i que les primeres eleccions municipals de la democràcia se celebraren amb posterioritat a la Constitució, l’abril del 1979, ens ha semblat interessant incloure en aquest apartat dedicat a la transició les propostes dels programes electorals relacionades amb els serveis socials, ja que la majoria eren fruit dels debats i les reivindicacions d’aquesta etapa històrica. Les propostes, que es formulaven a partir de serveis concrets (per als vells ? aquest terme era encara políticament correcte? ,⁶⁴⁵ per als minusvàlids,⁶⁴⁶ guarderies per als infants i accions per deturar la delinqüència juvenil), poden oferir una aproximació a les principals necessitats i demandes en aquest àmbit.

Del material que s’ha pogut aplegar referent als programes electorals generals dels partits o relatius a municipis concrets, s’extreuen les principals propostes relacionades amb els serveis socials:

- Convergència i Unió. El programa per a les eleccions municipals del 1979 d’aquesta coalició es va titular “Què farem en els ajuntaments de Catalunya”, en què s’afirmava: “L’ensenyament, la sanitat i l’acció social són problemes prioritaris de qualsevol programa d’actuació municipal. Els ajuntaments han d’assumir l’obligació de la seva

⁶⁴⁴ Demetrio Casado (dir.), “Acción social y servicios sociales”, dins *Informe sociológico sobre la situación de España*, Fundación Foessa, Madrid, 1994, p. 1748.

⁶⁴⁵ Però va caure ràpidament en desús, la Constitució ja emprà l’eufemisme *tercera edat* a l’article 50; també els primers documents de la Generalitat utilitzen aquest terme, p.e., “Principis inspiradors d’una política social per a la tercera edat”, malgrat coexistir amb l’anterior, p.e., la secció dedicada a aquest col·lectiu es denominava “de vellesa”. Actualment s’ha tornat a canviar per un altre que es considera políticament més correcte: “gent gran”.

⁶⁴⁶ Aquest terme prové de la traducció castellana, consagrada a la Llei d’integració social dels minusvàlids (LISMI); tanmateix, a Catalunya, per desig del mateix col·lectiu, s’emprà jurídicament el terme *disminuït*, que és l’utilitzat per la Constitució a l’article 49 i que la Generalitat des del començament va fer servir (per exemple, “Principis inspiradors d’una política social per als disminuïts físics”). Tanmateix, aquests usos coexistien encara, com veurem, amb el de *subnormal* i *subnormalitat*.

solució i això és possible: els nens sense escola o els malalts sense assistència mèdica o els vells sense atenció són una xacra que els nostres ajuntaments han de solucionar”.

En un altre document de la mateixa coalició titulat *Línies bàsiques de la política municipal*, en tractar de la “greu crisi econòmica” es retorna al concepte del *salari social*, que ja havia aparegut en un document del 1976, abans esmentat, de Convergència Democràtica de Catalunya, i en aquest sentit s’afirma que cal “actuar amb una eficaç política d’extensió del salari social”. En el mateix document es tracta dels consells municipals de districte o barri, les competències dels quals podran ser relatives a: atribucions administratives, control i consulta en matèries de pressupost i plans d’inversions, atribucions d’iniciativa en la formulació de projectes i propostes referents a la problemàtica del barri, atribucions delegades en matèria d’obres públiques, “atribucions de gestió de serveis localitzats en el barri com són la gestió directa de les guarderies, jardins d’infància, ambulatoris, biblioteques públiques, etc.” Apareixen les competències futures dels consells comarcals però tampoc en aquest apartat no s’esmenten els serveis socials. En canvi, en la concreció del programa municipal general de CiU en alguns municipis hi ha referències als serveis socials. Així, en el document *El programa de Convergència i Unió a la ciutat de Manresa*, en l’apartat de “Sanitat i assistència social” s’afirma: “Pel que fa a la tercera edat, cal un suport i una promoció dels centres assistencials que facin falta, així com també potenciar la construcció d’habitatges i institucions geriàtriques. Caldrà seguir promovent les institucions i els serveis pels jubilats.” A continuació es diu que “un apartat especial mereix la prestació de SERVEIS SOCIALS (*sic*) a nivell municipal”, que han de portar-se a terme amb els objectius següents:

“a) L’Ajuntament procurarà integrar les competències dels seus departaments en el seu vessant social (educació, sanitat, habitatge, etc.) en un de sol que farà un treball unificat amb les famílies.

b) Aquest departament també promourà la investigació de les causes dels desequilibris i les marginacions socials per fer-hi front, ja que la política d’assistència social s’ha de proposar resoldre els problemes dels ciutadans en les seves causes.

c) L’Ajuntament coordinarà els serveis dels barris de Manresa perquè siguin aquests els veritables protagonistes de l’acció social. Promourà la més àmplia participació dels ciutadans a través de les agrupacions adients”.

- Partit Socialista de Catalunya. En el “Manifest electoral municipal” del PSC per a les eleccions de 1979 ja apareixia la idea de serveis socials com a sistema integrat quan es parlava de la “prioritat dels serveis socials per a la família (per als joves, per als jubilats, per als minusvàlids...)” en oposició al predomini excessiu d’obres públiques, tantes vegades fetes en el passat al servei d’interessos particulars”.⁶⁴⁷ En el programa socialista per al municipi de Barcelona s’especificaven com a objectius per aconseguir, entre d’altres, “els centres de serveis socials” on “els jubilats no siguin exiliats dins la ciutat i els nens i adolescents, els minusvàlids i els marginats frueixin de la vida del comú”.⁶⁴⁸

⁶⁴⁷ Vegeu aquest document a *L’Opinió Socialista*, núm. 17, 16 de març de 1979, p. 8-9. A la pàgina 11 de la mateixa revista hi apareix el programa íntegre de serveis socials amb el títol “Serveis socials gestionats pels municipis”.

⁶⁴⁸ Fullet del PSC per a la campanya electoral municipal del 1979 titulat *Els socialistes per una Barcelona de tots*.

- Partit Socialista Unificat de Catalunya. L'històric PSUC, en el seu "Manifest electoral" per a les eleccions municipals del 1979, tracta en general de la necessitat d'equipaments col·lectius, i en especificar-los s'esmenten les escoles, els hospitals, els centres de salut, les zones esportives, les llars d'infants, els centres culturals i "els centres per als jubilats en el marc d'una política pròpia i progressiva per a la tercera edat". En altres documents del PSUC es proposava un departament municipal de sanitat, higiene i assistència social⁶⁴⁹ en la línia de l'esmentat *model italià*, que reiterava i aprofundia en el programa per a l'Ajuntament de Barcelona, en què en l'apartat titulat "Dret a la salut" s'esmentava el sector sociosanitari en el qual els centres de salut haurien de tenir serveis de planificació familiar, de prevenció de la subnormalitat, de lluita contra les toxicomanies, entre d'altres. Consideraven que calia potenciar el desenvolupament de l'acció social, integrada i situada físicament en la xarxa pública de centres de salut: assistència i reinserció social de disminuïts psíquics, físics i sensorials, assistència integrada a jubilats i pensionistes, etc.

En els documents tracten de l'acció social entesa com a lluita contra la marginació i les causes que l'originen, i proposen diferents tipus d'inserció o reinserció concrets: la integració dels disminuïts físics i sensorials a escoles normals; la transformació de la ciutat per evitar la marginació dels disminuïts físics; la lluita contra la marginació transformant les formes de vida als barris guetos; la reinserció social dels delinqüents, i la potenciació de la reinserció social de pensionistes i jubilats. Així mateix, inclouen el tractament de les causes de la delinqüència i la creació d'equipaments específics, com els centres d'orientació i formació professional per a disminuïts, delinqüents i marginats en general. També esmenten la utilització de la beneficència municipal per a l'estudi, la denúncia i la correcció de les causes de la marginació⁶⁵⁰.

El 3 d'abril de 1979 es feren les esperades eleccions locals, reclamades des dels primers mesos de la transició. Feia 45 anys que no hi havia eleccions democràtiques als ajuntaments. A Catalunya, en nombre d'alcaldes i regidors, el primer lloc l'ocupà la coalició Convergència i Unió, per la seva major presència en molts nuclis de població petits i per tot el territori. Com s'ha comentat, en nombre de vots van ser les forces d'esquerra les que ocuparen les primeres posicions; van guanyar a quasi totes les grans ciutats i capitals de comarca i es va mantenir la prelació establerta en les eleccions generals del 1977: PSC, PSUC, CiU, UCD i ERC.⁶⁵¹

2.2 LA GENERALITAT PROVISIONAL

2.2.1 Procés de recuperació

La Generalitat preestatutària o provisional es regia pels reials decrets de restabliment de la Generalitat del 29 de setembre, el 30 de setembre i el 17 d'octubre de 1977, segons els quals els òrgans de govern provisional eren la Presidència de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. Mitjançant decrets del president de la Generalitat del 3 i el

⁶⁴⁹ "Organización municipal y líneas técnicas generales de los pactos de gobierno", document del PSUC per a les eleccions municipals del 1979.

⁶⁵⁰ *La proposta comunista per Barcelona. Recuperar la ciutat, canviar l'Ajuntament* (PSUC, 1979), p. 10-11.

⁶⁵¹ Federació de Municipis de Catalunya, *10 anys d'ajuntaments democràtics* (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1989), p. 28 i s.

5 de desembre de 1977 s'estructurà el primer govern, que fou d'unitat, amb cinc consellers polítics sense cartera ? representants dels partits majoritaris? i set consellers ? de diferents partits o independents? amb cartera. Frederic Rahola i d'Espona (independent) era el conseller de Governació, i Ramon Espasa i Oliver, del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC, 1936), el conseller de Sanitat i Assistència Social.⁶⁵² Les propostes de creació d'una conselleria d'Afers Socials o Benestar Social i d'actualització de la terminologia no havien estat preses en consideració a causa de la decisió d'establir les mateixes conselleries i la mateixa denominació que tenien a la Generalitat republicana.

El 14 de desembre es feia públic la llista de competències de les set conselleries, denominades *departaments*. El govern havia aprovat el dia anterior les atribucions de cada departament d'acord amb les propostes presentades pels respectius consellers. La relació oficial de les competències era qualificada d'orientativa, esperant els traspassos de serveis de l'Administració central i de les quatre diputacions catalanes.⁶⁵³

Al Departament de Governació, responsable de la “coordinació, assessorament i cooperació als municipis de Catalunya”, li corresponia, entre altres atribucions, la promoció social amb “el règim de benestar familiar, desenvolupament comunitari en la vida local i reinserció social del marginat”. Entre les competències de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social hi figurava l’“assistència social” en els àmbits de “subnormalitats (mentals), minusvàlids físics i tercera edat”. Les competències en relació amb “joventut” anaren a la Conselleria de Cultura.⁶⁵⁴

La divisió de les competències relatives als serveis socials en dos departaments de la Generalitat va ser motiu de preocupació en els ambients professionals relacionats amb el treball social. Aquesta preocupació i la posició dels dos consellers quedaren reflectides en l'espai que la *Revista de Treball Social* dedicà a la qüestió, titulat “La acció social dividida en la Generalitat”,⁶⁵⁵ en què apareixien entrevistes amb els consellers de Governació i de Sanitat i Assistència Social. En el curs de l'entrevista Rahola, conseller de Governació, explicava que, atesa la relació entre algunes àrees dels serveis d'ensenyament, de cultura, de sanitat, de l'esplai i de la Seguretat Social amb els serveis socials a fi de coordinar les conselleries de Sanitat, Cultura, Treball i Governació, era possible l'establiment de comissions interdepartamentals, previstes en el Reglament intern de la Generalitat. En resposta a altres preguntes, afirmava la importància del desenvolupament comunitari com a via per potenciar la participació de la comunitat en la solució dels seus problemes; moltes qüestions relacionades amb el benestar familiar i la reinserció social s'haurien de plantejar des d'una perspectiva de desenvolupament comunitari i amb l'ajut de l'Administració pública. El conseller de Governació també afirmava que la futura Llei municipal de Catalunya hauria de preveure una ampliació de les competències municipals en matèria de serveis socials (recordem que la relació amb l'Administració local era una de les competències del seu departament). Per a una

⁶⁵² *La Generalitat de Catalunya. Juny 1977-setembre 1978*. Barcelona, Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1978, p. 41-43.

⁶⁵³ *Avui*, 14 de desembre de 1977.

⁶⁵⁴ Tot i que el nom oficial ja era el de *departament*, es continuava utilitzant el de *conselleria*.

⁶⁵⁵ “Entrevista con Frederic Rahola” i “Entrevista con Ramon Espasa”, *Revista de Treball Social, RTS* n. 70, juny del 1978, p. 20-29.

correcta planificació social, la Generalitat hauria d'oferir l'assessorament tècnic però també potenciar progressivament l'autonomia municipal.

En l'altra entrevista, Espasa, conseller de Sanitat i Assistència Social, precisava que el nom *assistència social* s'hauria de modificar i s'hauria de parlar de *promoció social* o bé de *serveis socials*, atès que la denominació de la seva conselleria obeïa a raons històriques, ja que “amb el restabliment de la Generalitat les forces polítiques acordaren també mantenir el nombre i el nom de les conselleries que existiren històricament (1931-1939)”. Quant a la distribució de competències, Espasa afirmava: “Crec que és fruit d'una certa precipitació (...) quan va començar a funcionar la Generalitat” i s'inclinava per la reunió de totes les competències d'acció social “en Sanitat en un pla d'igualtat i d'absoluta diferenciació, tot i que després algunes prestacions puguin ser donades de manera conjunta en la unitat sociosanitària”. Deia que, a diferència d'altra gent, no hi veia “perill de subordinació” a la sanitat o a la classe mèdica. En una altra resposta parlava de la possibilitat de “crear serveis conjunts perifèrics de Sanitat i Serveis Socials, que els italians anomenen *consorcis sociosanitaris*”. En altres passatges de l'entrevista, Espasa declarava que els serveis socials eren “un tot integrat i global que inclou els aspectes d'ajuda, promoció i planificació, tant a nivell individual com comunitari, que han de ser descentralitzats i amb gran participació ciutadana”. Es tractava de crear “una estructura descentralitzada (...), de potenciar les unitats naturals de convivència que són els municipis i les comarques”.

Comprovem que tots dos consellers coincidien en les seves opinions quant a la conveniència de la descentralització i de la potenciació del paper de l'administració local respecte als serveis socials, així com a la necessitat de fomentar la participació de la població. Nogensmenys, discrepaven en el fet que podrien dir-ne model *sociosanitari* o *italià*. Els termes amb què Espasa definia l'estratègia per als serveis socials era diferent de la mantinguda des del Departament de Governació, en què les línies bàsiques partien dels documents socialistes comentats. Amb la denominació de *model italià* en aquells moments s'identificava l'alternativa sociosanitària per als serveis socials, propugnada pel partit comunista PSUC i per altres sectors. La simplificació no era correcta, ja que si aquest model era present a la ciutat de Bolonya, amb govern comunista, i en altres indrets italians, no estava implantat a tot Itàlia, com anys després ha posat en relleu l'aprovació de la Llei marc italiana de serveis socials, en què es fa èmfasi en la relació dels serveis socials tant amb els sanitaris com amb els d'educació i els de treball.⁶⁵⁶ En definitiva, en l'anàlisi dels documents d'aquest període inicial dels serveis socials actuals es poden identificar dues posicions: una d'inspirada en l'anomenat, si se'ns permet fer una altra simplificació, *model anglès*,⁶⁵⁷ encapçalat pel grup que havia elaborat els primers documents socialistes a què ens hem referit a bastament i que en el moment que s'analitza són al capdavant d'aquesta àrea en el Departament de Governació, i una altra que es decantava per plantejaments més propers al que seria l'àmbit sociosanitari, inspirat en experiències de determinades regions italianes, com els que es desprenen dels comentaris d'Espasa que acabem de citar.

⁶⁵⁶ El novembre del 2000 va ser aprovada la llei marc de serveis socials d'Itàlia amb el títol *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (Llei del 8 de novembre de 2000, núm. 328).

⁶⁵⁷ Malgrat que se'l coneixia comunament amb aquest nom, aquesta denominació suposa una simplificació abusiva, ja que els seus impulsors també prenen com a referència els casos de Suècia, Dinamarca i fins i tot Israel, que són països on tots els serveis socials s'havien integrat en una sola instància administrativa, única i diferenciada.

Considerem que aquest interessant debat es va decantar, com veurem més endavant, a favor de l'anomenat *model anglès*, que va veure reforçada les seves posicions en les recomanacions del primer *Mapa de serveis socials*.

Finalment, per tancar aquest apartat, s'ha de ressenyar que a finals de setembre del 1977 s'havien constituït dues comissions mixtes per a la delimitació dels traspassos de funcions, activitats i serveis de l'Administració central i de les diputacions catalanes a la Generalitat que varen fer la seva feina, tot i la complexitat que suposava treballar en un context preconstitucional, sense disposar encara del repartiment competencial. Tanmateix, la ponència responsable dels serveis socials va elaborar una proposta d'acord de transferència de competències, activitats i serveis que, malgrat les imprecisions, per la seva rellevància històrica assenyalam tot seguit: Fons Nacional d'Assistència Social (FNAS), règim jurídic de protectorat sobre fundacions, Institut Nacional d'Assistència Social (INAS), Organització Nacional de Cecs a Catalunya, règim de protectorat sobre la Creu Roja a Catalunya, Servei Social de Recuperació i Rehabilitació de Minusvàlids Físics i Psíquics (SEREM), Associació Nacional d'Invàlids Civils (ANIC) i Servei Social d'Assistència als Pensionistes de la Seguretat Social (SAP).

2.2.2 Propostes per un projecte d'integració

Malgrat les diferències de plantejament que ja hem fet notar dins la mateixa Generalitat sobre el model de serveis socials, eren evidents les coincidències en aglutinar els serveis dispersos i iniciar un procés de racionalització amb l'objectiu d'aconseguir la creació d'un sistema. Aquests primers passos que es fan en ple període constituent, des de la Generalitat i com veurem amb la participació d'entitats cíviques i organitzacions d'afectats, així com de professionals, marquen l'estratègia per seguir en la creació dels serveis socials; per això, a continuació s'analitzen les principals propostes elaborades i les realitzacions efectuades des dels dos àmbits de la nova administració catalana.

2.2.2.1 Direcció General de Promoció Social. Departament de Governació

En el procés de concreció de competències, organigrames i responsables dels departaments, des de Governació es preveia com a directora general de Serveis Socials Rosa Domènech, assistent social, membre de l'equip que, com explicava la premsa, estava treballant amb el conseller Rahola des del novembre del 1977.⁶⁵⁸ Tanmateix, més endavant s'ajornà la creació de les direccions generals fins que no es fessin efectius els traspassos de serveis de l'Administració central i de les diputacions, i es va suplir amb l'establiment d'una Secretaria de Serveis Socials.⁶⁵⁹

Aquesta secretaria, que s'instal·là provisionalment al Palau de la Generalitat, va començar a treballar per establir els fonaments de la futura Direcció General en diverses línies de recerca i d'acció consistentes a: preparar l'estudi sobre els serveis socials existents a Catalunya i els dèficits per a la planificació futura; estudiar els serveis que havien de ser traspassats a la Generalitat i la legislació corresponent; coordinar-se amb les entitats públiques i privades relacionades amb les competències de la futura Direcció General; actualitzar i recollir documentació sobre l'orientació i l'organització dels serveis socials en altres països occidentals; donar a conèixer i debatre el projecte de

⁶⁵⁸ *Catalunya Express*, 24 d'abril de 1978.

⁶⁵⁹ *Avui*, *La Vanguardia* i *El Correo Catalán* del 10 juny de 1978.

sistema integrat de serveis socials a les associacions professionals de Catalunya i a les entitats d'iniciativa social, i formar un consell assessor interprofessional.⁶⁶⁰ Es va arribar a constituir un consell⁶⁶¹ com a embrió del que havia de ser el consell interprofessional assessor d'una futura Direcció General de Serveis Socials.

El 31 de gener de 1978 el conseller Rahola va demanar a l'equip d'assistents socials del PSC-R, autor de l'esmentat document sobre la Conselleria d'Afers Socials, que es fes càrrec de l'organització de la futura Direcció General de Promoció Social. La proposta de l'equip⁶⁶² fou que el nom fos Direcció General de Serveis Socials i que, d'acord amb les àrees establertes oficialment, haurien d'incloure les competències que es sintetitzen en la taula següent.

Taula 17

Proposta de competències

RÈGIM DE BENESTAR FAMILIAR	BENESTAR DE LA INFÀNCIA I DE L'ADOLESCÈNCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Protecció sociocultural de la infància (control sobre espectacles públics, publicacions, etc.) • Protecció jurídica (protecció de menors) • Adopció • Famílies substituïdes (guàrdia i custòdia o padrinatges) • Infants maltractats • Institucions per a menors, etc. • Promoció sociocultural de l'esplai infantil
	PROBLEMÀTIQUES FAMILIARS (famílies incompletes per mort, separació, mares solteres, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajudes familiars (ajudes econòmiques en distintes situacions) • Treball social familiar (orientació i ajuda a famílies) • Serveis d'ajuda a la llar (ajuda domèstica transitòria en casos de malaltia i hospitalització dels pares per evitar l'ingrés dels fills en institucions)
DESENVOLUPAMENT COMUNITARI		<ul style="list-style-type: none"> • Acció social a barris, suburbis i àrees marginades • Acció social envers grups ètnics (gitanos, nord-africans)

⁶⁶⁰ “Un equip del PSC a la Direcció General de Serveis Socials”, *Informació Socialista* (butlletí del PSC-R), núm. 7, juliol de 1978.

⁶⁶¹ Aquest consell fou integrat per: Rosa Barenys, assistent social; M. Antònia Castellana, en representació d'Apisme (Associació de Professionals en Institucions de Menors); Francesc Codina, d'AESA (Associació d'Entitats al Servei de l'Ancianitat); Pere Cornelles, d'Obinso (Obra de Reinserció Social); Montserrat Flaquer, assistenta social i geògrafa; Joan Frigolé, de l'Associació Catalana d'Antropologia; Emili Giralt, en representació del Grup de Política Criminal; Enric Poch, d'Ires (Institut de Reinserció Social); Modest Reixach, sociòleg; Rosa Romeu, assistent social, i Josep M. Rueda, psicòleg social.

⁶⁶² Document titulat “Promoció social - Conselleria de Governació”, arxiu de Francesca Masgoret.

⁶⁶⁴ Dels militants del Reagrupament un bon nombre s'incorporà al nou PSC, altres ho feren a ERC, a CiU o emprengueren altres camins o abandonaren la militància política.

REINSERCIÓ SOCIAL DE MARGINATS	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenció i tractament de la delinqüència juvenil • Inserció social d'expresos • Treball social amb famílies de presos • Treball social amb vagabunds • Prostitució
---------------------------------------	---

Font: Elaboració pròpia.

Aquesta proposta incloïa explicacions complementàries respecte d'alguns serveis, com la relativa als serveis d'ajuda a la llar per a famílies, atès que la seva inexistència en aquells anys obligava a donar explicacions per fer-ho entenedor. D'altra banda, s'observa la inestabilitat o els canvis en els noms dels departaments o direccions generals en un intent de trobar la designació més adequada, o potser la que oferís una millor imatge.

En aquells anys els noms de les direccions generals de l'Administració central en relació amb els serveis socials també tingueren freqüents modificacions. Així, l'abril d'aquell any s'havia creat al Ministeri de Treball la Direcció General d'Assistència Social i Serveis Socials, després denominada Direcció General de Serveis Socials i al cap de poc temps, Direcció General d'Acció Social.

Tanmateix, aquest projecte es complicà per diferents causes. En primer lloc, en el procés de dissolució del PSC-Reagrupament,⁶⁶⁴ l'equip que treballava en la Secretaria de Serveis Socials de la Conselleria de Governació que eren militants d'aquest partit decidí passar al PSC i d'aquesta manera formà part d'un nou i fort partit amb quatre consellers al Govern de la Generalitat (dos en conselleries polítiques i dos en conselleries tècniques), mentre que abans pertanyia a un partit amb certa marginació al Govern malgrat el seu suport a Tarradellas. Però aquest fet actuà de forma negativa per al projecte, ja que, segons les explicacions del conseller Rahola, alguns consellers no socialistes van rebutjar que al Departament de Governació, regit per un independent, hi predominessin els socialistes⁶⁶⁵ i, en aquest sentit, van queixar-se'n al president de la Generalitat.

El segon element que contribuï al fracàs del projecte fou la debilitat política de Frederic Rahola, que, caigut en desgràcia com a persona de confiança del president, va perdre força en el Govern i finalment es veié obligat a dimitir el 19 d'octubre de 1978. Segons un testimoni contemporani dels fets, "els motius precisos de les desavinences [entre Tarradellas i Rahola] no van sortir a la llum" i no semblava que fossin per qüestions de Governació, perquè no hi havia encara competències.⁶⁶⁶ Tanmateix, l'equip de la Secretaria de Serveis Socials ja havia sortit de la Conselleria, l'agost del 78, per decisió de Tarradellas, presa mentre Rahola era de viatge a Mèxic. Uns mesos després un diari publicava un article que resumia l'experiència truncada amb un títol ben clar: "La Generalidad de Cataluña pierde la oportunidad de patrocinar la experiencia. Fracasó un intento de cambiar en España el sentido de la asistencia social".⁶⁶⁷ El conseller

⁶⁶⁵ Cal tenir en compte que el secretari general del Departament, Tomàs Pou i Viver, era simpatitzant socialista i, com s'ha esmentat, l'equip de la futura Direcció General de Serveis Socials estava format per membres de l'enfortit PSC.

⁶⁶⁶ Joaquim Maluquer, *Memòria amb figures* (Barcelona, Thassàlia, 1997), p. 238.

⁶⁶⁷ Vegeu l'article d'Enric Canals a *El País*, 30 de desembre de 1978. Conté fragments d'una entrevista amb Rosa Domènech i dades sobre la professió d'assistent social a Espanya i a altres països.

dimissionari fou substituït per Manuel Ortínez i Murt, que, segons informava l'article esmentat, "no consta que (...) tenga previsto seguir con iniciativas en este sentido".

En l'etapa d'Ortínez com a conseller de Governació, el 7 de novembre de 1978 es va nomenar l'advocat i sociòleg Joaquim Maluquer i Sostres⁶⁶⁸ director general de Promoció Social, que fou el primer i únic director general que ocupà el càrrec fins a les eleccions autonòmiques del 1980. En canvi, l'estada d'Ortínez al Departament de Governació fou breu, ja que dimití el desembre del 1979, entre altres motius per la desavinença amb el president Tarradellas sobre les diputacions: Ortínez havia aconseguit que les diputacions provincials acceptessin "signar la seva pròpia papereta de defunció política", però aquesta no semblava l'estratègia de Tarradellas.⁶⁶⁹ Ortínez va ser substituït com a conseller de Governació per Josep M. Bricall i Massip.

De les explicacions de Maluquer en les seves memòries, on comenta que estava penetrant en un món (el de la marginació) que fins llavors li era gairebé desconegut, se'n dedueix que es deixaren de banda qüestions relacionades amb la configuració conceptual i organitzativa futura dels serveis socials, i es limitaren a fer - o donar suport perquè fessin- "inventaris de recursos". En l'àmbit de la marginació i la reinserció social, l'inventari el confeccionava l'entitat IRES (Institut de Reinserció Social), i quant a la "promoció comunitària", la Direcció General de Promoció Social estava elaborant un fitxer de les entitats "de tot tipus que actuaven a Catalunya en els més diversos camps". La Direcció General disposava d'un equip molt reduït de col·laboradors, entre ells el cap de servei Francesc Codina, transferit de la Diputació de Barcelona, que posteriorment tindria importants responsabilitats en l'àmbit dels serveis socials.⁶⁷⁰

També Maluquer va opinar sobre el tema de la unificació dels serveis socials, en una entrevista publicada el maig del 1979 en un diari de Barcelona, en què assenyalava que la divisió de les competències en serveis socials en tres conselleries no era adient, sinó que representava una situació transitòria que havia de substituir-se per una organització més racional, si bé remetia la qüestió al nou Parlament. El tema, per tant, continuava present i la idea d'unificació s'obria camí, malgrat la frustració del projecte.

2.2.2.2 Direcció General d'Assistència Social. Departament de Sanitat i Assistència Social

Per Decret de 26 de setembre de 1978, Agustí de Semir i Rovira, advocat i en política independent pròxim al PSUC, va ser nomenat director general d'Assistència Social, al Departament de Sanitat i Assistència Social. De fet, Semir ja col·laborava amb el Departament abans del seu nomenament oficial.⁶⁷¹ Poc després, es creà el Consell Assessor de Sanitat i Assistència Social, en el qual hi havia una ponència de Sanitat i una ponència d'Assistència Social; segons els documents oficials, els seus objectius eren permetre a l'Administració "recaptar la col·laboració i participació d'organitzacions, entitats i personalitats de Catalunya (...) a fi i efecte que la

⁶⁶⁸ Nomenament publicat al DOGC, de 30 de novembre de 1978.

⁶⁶⁹ Joaquim Maluquer i Sostres, *Memòries amb figures*, op. cit., p. 255. En les seves memòries Ortínez no al·ludeix a la qüestió de les diputacions com a motiu de la seva dimissió: vegeu Manuel Ortínez, *Una vida entre burgesos. Memòries* (Barcelona, Edicions 62, 1993).

⁶⁷⁰ J. Maluquer, *Memòries amb figures*, op. cit., p. 242.

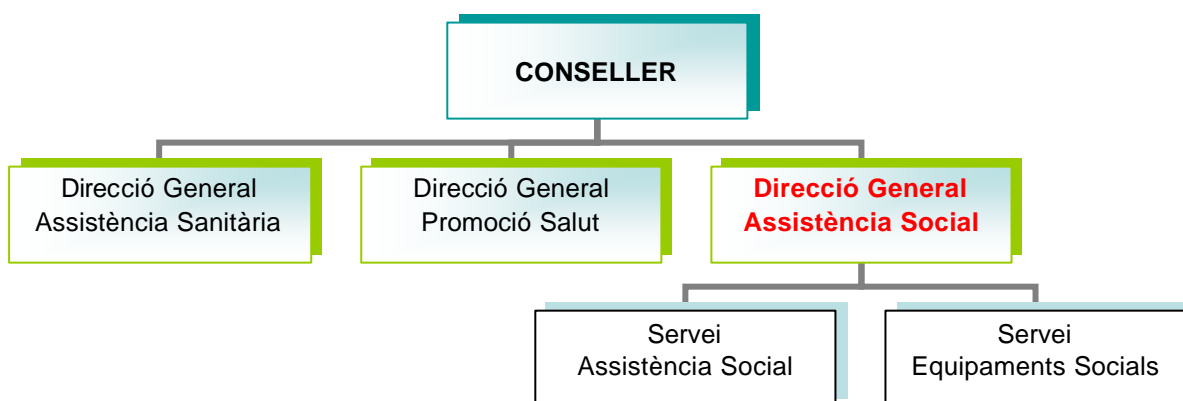
⁶⁷¹ "Semir, incorporado a la conselleria de Espasa", *El Correo Catalán*, 18 d'agost de 1978.

participació en l'elaboració de la política del Departament s'articuli tenint en compte el recull de criteris i papers dels sectors interessats i competents en la matèria".⁶⁷²

A principis de novembre del mateix any es va crear el Servei d'Assistència Social dintre de l'esmentada Direcció General d'Assistència Social. Entre les seves tasques hi havia la de portar a terme un estudi dels serveis socials existents a Catalunya; posar en marxa uns programes de treball dirigits a disminuïts físics, sensorials i psíquics i a la tercera edat, i recopilar les estadístiques disponibles sobre totes les qüestions referents al treball social.⁶⁷³ L'assistenta social Pilar Malla i Escofet, que procedia de Caritas de Barcelona, va ser nomenada cap del Servei d'Assistència Social. L'altre servei de la Direcció General d'Assistència Social era el d'Equipaments Socials.⁶⁷⁴

Gràfic 9

Organigrama del Departament de Sanitat i Assistència Social



Font: Memòria-balanç. Any 1978-1r trimestre 1979. Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Entre les activitats empreses, cal fer referència a dues que foren d'importància, tant operativa com reflexiva i sensibilitzadora. La primera, que afecta les tasques planificadores, consistí en l'elaboració de guies dels recursos existents classificats per comarques - no existia cap tipus d'instrument sistematitzat que recollís els recursos en aquest àmbit-, a partir d'unes fitxes que foren trameses als 360 ajuntaments de Catalunya de més de 1.000 habitants; d'altra banda, varen contrastar-se les dades obtingudes amb les d'altres fonts d'informació, en general entitats d'iniciativa social⁶⁷⁵ Es confeccionaren catàlegs d'equipaments i guies de recursos de serveis per a la vellesa, per als discapacitats físics i per als disminuïts psíquics. Aquest treball, coordinat per Pilar Malla, va ser portat a terme per l'equip de la Direcció General format per M. Eugènia Andreu, economista, i els assistents socials Josep Arenas i Rosa M. Raga. Cal recordar que en aquell moment encara no s'havia produït cap traspàs de serveis a la

⁶⁷² Decret de 9 d'octubre de 1978.

⁶⁷³ Decret de 2 de novembre de 1978, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 de novembre de 1978.

⁶⁷⁴ Vegeu la *Memòria-Balanç any 1978-1r trimestre 1979*, del Departament de Sanitat i Assistència Social (Generalitat de Catalunya, 1979). Aquest document va ser la primera memòria d'un departament de la Generalitat que va publicar-se en aquella etapa (informació facilitada per Josep Arenas).

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p. 41-42.

Generalitat en l'àmbit dels serveis socials i, per tant, la tasca que podia fer-se era un treball previ d'estudi i planificació.

El segon grup d'actuacions s'adreçà de manera participativa (amb associacions d'afectats, pares, voluntaris i professionals de l'àmbit) a reflexionar sobre l'estat de la qüestió, estudiar i consensuar propostes sobre el futur dels serveis socials catalans. Per això, des de la Direcció General d'Assistència Social s'organitzaren taules rodones de treball per cada un dels quatre sectors de la seva competència; aquestes taules varen iniciar-se el desembre d'aquell any amb la taula rodona sobre la disminució psíquica i continuaren durant el primer trimestre del 1979 amb les relatives a la tercera edat, els disminuïts físics i sensorials i finalment els "infants fins a 3 anys".⁶⁷⁶

En cada una de les taules rodones hi col·laboraren unes vint-i-cinc persones, unes com a professionals i altres com a representants de les entitats socials més significatives.⁶⁷⁷ Com a resultat d'aquestes taules rodones i del treball de la Direcció General, es van aprovar unes *declaracions de principis per a la política social* de cada un dels esmentats sectors de població. La primera, relativa a la gent gran, va ser presentada pel conseller Espasa al Consell Executiu de la Generalitat el 4 de desembre i va ser aprovada.⁶⁷⁸ Posteriorment, el 17 de febrer de 1979 tingué lloc una sessió per a l'aplicació pràctica dels principis, a la qual assistiren 300 persones.⁶⁷⁹ En el document corresponent s'afirma que els principis elaborats s'hauran d'adequar a cada comarca, municipi, districte o barri, "comptant amb els interessats i el poble en general i tenint en compte tota la labor que s'ha realitzat fins avui (...)". Les idees bàsiques en les actuacions envers la tercera edat s'adreçaven a evitar la marginació del vell i comptar amb la seva participació; a prendre les mesures necessàries perquè els ancians puguin valer-se per ells mateixos i romandre tot el temps possible al seu entorn; a contemplar un possible pla de jubilació voluntària. Els aspectes que calia tenir en compte en les polítiques generals per a aquest col·lectiu apuntaven vers l'augment i actualització de les pensions, l'establiment de serveis socials i equipaments específics, aspectes relacionats amb l'hàbitat i l'organització dels serveis i línies d'actuació.⁶⁸⁰

En relació amb els serveis socials, a l'apartat 2 s'hi inclou: el servei d'orientació social, "situat dintre la unitat territorial que es determini, tenint en compte el nombre de persones de més de 65 anys, la situació geogràfica i els mitjans de comunicació"; el servei a domicili; l'assistència sanitària i el servei de readaptació. La inclusió de l'assistència sanitària com a servei social indica la persistència, en la Conselleria de Sanitat i Assistència Social, d'una certa indefinició en relació amb el concepte de serveis socials, que aquesta vegada era utilitzat en la seva accepció més àmplia, ja comentada. Entre els equipaments específics per a la tercera edat s'enumeren les residències (normals i assistides), els hospitals de dia, els centres socials, llars i clubs. Es considerava que l'aplicació de la política per a la tercera edat "hauria de dependre

⁶⁷⁶ Decret de 6 de novembre, DOGC de 30 de novembre de 1978. Cal observar la inclusió del sector de població "infants fins a 3 anys d'edat", que no figurava en la llista inicial de competències atribuïdes al Departament de Sanitat i Assistència Social. Però, com hem anat veient, eren temps per a la imaginació i la creativitat i, a falta de normatives i delimitacions, les diferents instàncies procuraven aconseguir el màxim possible d'atribucions.

⁶⁷⁷ "Entidades sociales colaboran con la Conselleria de Sanidad", *La Vanguardia*, 9 de desembre de 1978.

⁶⁷⁸ Va ser publicada amb el títol *Principis inspiradors d'una política social per a la tercera edat* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, desembre de 1978).

⁶⁷⁹ *Memòria-balanç...*, op. cit., p. 87.

⁶⁸⁰ *Principis inspiradors...*, op. cit., p. 5 i s.

d'un equip interdisciplinari responsable de la coordinació, investigació i execució de la política integrada per a la tercera edat...”, “els serveis es donaran a través dels centres socials, servei a domicili, residències, centres de salut, hospitals de dia, hospitals generals”.⁶⁸¹

En els mesos següents van aparèixer els documents corresponents a la política social envers els disminuïts psíquics i els disminuïts físics.⁶⁸² Els dos documents segueixen l'esquema conceptual i l'esquema organitzatiu del document relatiu a la tercera edat; també persisteix una certa indefinició entre serveis socials i sanitaris. A principis de l'any 1980 va aparèixer el document sobre política social per a la primera infància, el darrer en la sèrie dels quatre documents relatius a sectors de població.⁶⁸³ S'hi especificaven les línies generals d'una política de protecció i benestar de la infància i es detallaven les funcions i tasques dels serveis de promoció de la salut de l'infant, serveis d'ajuda a la llar; escoles bressol, llars bressol i casals infantils.

S'ha deixat per al final el document titulat *Principis inspiradors d'una política de serveis socials*, que sobresurt per la seva amplitud i les propostes elaborades. En aquests treballs, publicats el mes de desembre del 1979,⁶⁸⁴ s'observen canvis conceptuals i aportacions noves de gran interès. Així, a diferència dels documents anteriors, dedicats a polítiques sectorials, on apareixia una certa indeterminació entre serveis socials i sanitaris, en aquest es començava delimitant el concepte de serveis socials emprat en el text, que segueix el del Programa Europeu de Desenvolupament Social promogut per les Nacions Unides: “Els serveis socials són concebuts com aquell conjunt de serveis necessaris per ajudar els grups socials i les persones a resoldre els seus problemes, a superar els handicaps i a crear i conquerir recursos adequats per millorar la qualitat de vida”. Per tant, es produeix una modificació del concepte i la definició encaixa ja plenament delimitada amb la dels serveis socials en sentit estricte.

La valoració dels “serveis socials” existents és negativa, com ho mostra aquest paràgraf: L'Estat espanyol ha tingut històricament una visió dels serveis socials que “arrenca d'una concepció benèfica de l'assistència social, la qual ha respost solament a l'ajuda discrecional de casos individualitzats o de certs grups i sectors de la població categoritzats, segons els mancaments respectius”. En aquest apartat sobre l'ordenament jurídic és interessant la referència que fa a la futura llei i al reconeixement i efectivitat dels drets: “El Parlament de Catalunya hauria de dictar les lleis necessàries, i l'Administració aplicar una política que les desplegués, per posar aquests serveis a l'abast de tota la població. Perquè aquest dret fos efectiu, caldria una política pressupostaria estable”.⁶⁸⁵

⁶⁸¹ *Ibidem*, p. 6-12.

⁶⁸² Com a responsables d'aquests documents figuren Pilar Malla i M. Eugènia Andreu. *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts psíquics* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, primera edició, febrer 1979) i *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, agost 1979).

⁶⁸³ *Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, gener 1980). Document coordinat per Pilar Malla i M. Eugènia Andreu. Traducció al castellà publicada el 1982.

⁶⁸⁴ *Principis inspiradors d'una política de serveis socials* (Generalitat de Catalunya, desembre 1979).

Figuren com a responsables d'aquesta publicació Pilar Malla i Josep Arenas.

⁶⁸⁵ *Ibidem*, p. 7.

En canvi, és més feble la proposta sobre l'organització; es refereix a un "màxim òrgan administratiu, encarregat dels Serveis Socials", amb funcions ben genèriques: a) promoure la realització de serveis i equipaments socials; b) analitzar les necessitats generals dels sectors de la població; c) establir les bases de planificació dels serveis i equipaments que han de tendir a una descentralització; d) determinar l'àrea territorial que hauria d'atendre cada servei i equipament i facilitar un sectorització; e) arbitrar les formes de control i d'inspecció dels serveis i equipaments públics i dels privats subvencionats; f) establir un índex de qualitat; g) articular formes de participació dels ciutadans.

El que suposa una innovació i que va tenir una gran incidència en l'estructuració del sistema, no només del català sinó en tots els autonòmics, va ser la classificació dels serveis socials en dos tipus, amb noms diferenciats: *els serveis socials de base* i *els serveis socials especialitzats*.⁶⁸⁶ Defineix els primers com els "serveis integrats i polivalents, formats per un equip multidisciplinari que actua en una àrea territorial concreta",⁶⁸⁷ i els especialitzats "serien els serveis formats per equips pluridisciplinaris i estarien en contacte amb grups o persones que tenen unes característiques determinades, com serien, per exemple, els serveis destinats a cobrir les necessitats socials de: refugiats, disminuïts, delinqüents i molts altres grups de la població que necessiten atencions específiques".

Als serveis socials de base se'ls atribueix, a més del treball individualitzat, un treball comunitari, "una política de prevenció i educació de la comunitat". Quant als professionals que "haurien de formar l'equip (...) serien: assistents socials, metges, infermers de la comunitat, auxiliars de la llar i educadors". Aquesta composició de l'equip sembla que indica novament l'opció pel model sociosanitari; tanmateix, com veurem, a la pràctica no va ser l'adoptat per la Generalitat.

El document tracta també del procés metodològic del treball social, potser de manera excessiva i amb possibilitats de menar a la confusió en un document dedicat als serveis socials. En l'apartat final, sobre la participació dels ciutadans, es refereix també al tema del voluntariat, considerant-lo com un valuós complement de l'acció professional ("una forma d'allargar els braços dels professionals en el treball social, mai una forma de substituir-los"), humanitzadora ("humanitzar, per la via de la coresponsabilització, la prestació d'aquests mateixos serveis socials") i participativa ("dotar de protagonisme la comunitat més immediata").

Comparant les idees sobre participació contingudes en aquests documents amb els documents socialistes, s'observa en l'alternativa socialista un concepte de la participació de la població basat en estratègies de protagonisme i reivindicació de les comunitats en els barris urbans i àrees rurals, i a col·laborar a capacitar-les per millorar la situació. En canvi, en els documents esmentats es tracta d'una participació relacionada amb la prestació i la complementació dels serveis.

La darrera tasca realitzada per la Direcció General d'Assistència Social, del Departament de Sanitat i Assistència Social de la Generalitat, cristal·litzà en el

⁶⁸⁶ *Ibidem*, p. 8-11.

⁶⁸⁷ El nom de *servei social de base* podria estar inspirat en els termes italians *districte de base* (*distretto di base*) i *medicina de base*, que la Llei de sanitat italiana vigent aquells anys definia com a "estructures tècnico-funcionals per a la provisió de serveis de primer nivell".

document *Bases de planificació dels serveis socials a Catalunya*, publicat el març del 1980.⁶⁸⁸ Segons s'explica en el document, davant la manca de planificació en matèria de serveis socials i la inexistència d'una política social preventiva, i disposant només d'alguns equipaments socials que no cobrien, ni de lluny, les necessitats de la població, hom pretenia establir les bases de planificació dels serveis i equipaments a fi de, més endavant, poder crear una xarxa que permetés alhora l'acció preventiva, l'acció educativa i l'ajuda social. D'altra banda, calia fixar criteris per determinar l'àrea territorial que hauria d'atendre cada servei, és a dir, configurar la sectorització adient. El document no pretenia "donar solucions ni receptes concretes, sinó oferir unes indicacions que permetin facilitar la resposta a les necessitats reals en matèria de serveis socials de manera racional i coherent".⁶⁸⁹

El treball, que es podria considerar en certa manera un precursor del Mapa, conté, a més, una anàlisi demogràfica detallada de la població de Catalunya; després de revisar el nombre d'habitants de les diferents comarques, en relació amb els serveis socials de base i els especialitzats, s'assenyala que 25.000 habitants podria ser la població màxima per a un servei social de base en una àrea de població compacta. S'afirma que per als serveis socials de base "el municipi és la unitat bàsica d'acció tot i que s'ha de tenir en compte la disparitat de concentració de la població. L'ajuntament és l'entitat que ha de dur a terme els plans de política social amb relació directa amb la població".

En el document s'estudien amb detall alguns sectors de població i els serveis i equipaments que els caldran: es tracta de la vellesa i els disminuïts psíquics, dos dels grups de població en relació amb els quals tenia competències la Direcció General d'Assistència Social. Amb tot, el document està redactat d'acord amb la línia integradora de tots els serveis; en efecte, quan s'enumeren els grups de població als quals pot anar dirigida l'acció dels serveis socials de base, la llista és la que s'havia anat dissenyant al llarg dels darrers anys: infància, adolescència, delinqüència juvenil, refugiats i estrangers, transeünts, expresoners, drogoaddictes, alcohòlics, disminuïts, vellesa.

2.3 PECES LEGALS BÀSIQUES DEL CANVI

2.3.1 La Constitució espanyola del 1978

2.3.1.1 La creació d'un nou model d'Estat

Després del fracàs de la intenció inicial del Govern d'encomanar un esborrany de projecte de Constitució a un grup d'experts, l'encarregà a la Comissió d'Asseriments Constitucionals del Congrés, que l'elaborà a partir d'una ponència de set membres integrada per Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez Lorca y Gabriel Cisneros, per UCD, Gregorio Peces-Barba, pel PSOE, Jordi Solé Tura, pel PCE-PSUC, Manuel Fraga, per Alianza Popular, i Miquel Roca, en representació dels nacionalistes catalans.⁶⁹⁰ Es considera que amb aquest treball es va iniciar l'anomenada *política de*

⁶⁸⁸ Pilar Malla, com a cap del Servei d'Assistència Social, havia coordinat l'equip realitzador de l'estudi, format per M. Eugènia Andreu, economista, els assistents socials Josep Arenas, Rosa M. Raga i Marina Valls, la psicòloga Dolors Renau i el sociòleg Joan Costa.

⁶⁸⁹ "Conversa amb Pilar Malla", *Revista de Treball Social*, núm. 77-78, març-juny 1980, p. 83-85.

⁶⁹⁰ Miquel Roca hi era "en representación de los nacionalistas catalanes y vascos, aunque estos últimos rechazaron tal representatividad". C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 281.

consens, que aviat desbordà aquest àmbit i presidí les decisions més importants de bona part d'aquesta dècada.

La política de consens “consistió en alcanzar acuerdos mínimos ampliamente compartidos, con frecuencia tras largas y reservadas negociaciones, sobre los problemas de mayor relevancia de la sociedad española y, particularmente, sobre la configuración del sistema democrático”.⁶⁹¹ En aquesta etapa, alguns autors distingeixen dues fases del consens, el *solapado*, des de la mort de Franco fins al referèndum per a la reforma (desembre de 1976), i el *directo*, des d'aquell moment fins a la Constitució. Sobre l'oportunitat, conveniència i efectes d'aquesta opció, no hi ha pas acord; sembla evident que va tenir efectes positius, com l'aprovació de la mateixa Constitució o els Pactes de la Moncloa, però també són considerables les repercussions negatives derivades de la reclusió del debat polític a cercles molt restringits, fets que conduïren, entre d'altres, a la desmobilització política i la caiguda de la participació ciutadana.

L'esmentada ponència va acabar els treballs l'abril del 1978. Després es varen iniciar els debats a la Comissió Constitucional, on sorgiren discrepàncies importants que pogueren ser reconduïdes i això permeté seguir els tràmits davant les dues cambres i l'aprovació, el 31 d'octubre de 1978, per 235 diputats a favor, 6 en contra (5 d'AP i 1 d'EE) i 14 abstencions (els del PNV, ERC i alguns del PP). Al Senat va obtenir 226 vots a favor, 5 en contra i 8 abstencions. El 6 de desembre el projecte es va sotmetre a referèndum; hi va haver una participació del 67% de la població. L'augment de l'abstenció a l'Estat s'atribueix a diferents factors, especialment a l'esmentada desmobilització política, a un cansament de l'electorat i també a l'anomenat *desencís*⁶⁹².

D'altra banda, cal recordar que al País Basc només va votar el 45% dels censats (el 69% a favor i el 23% en contra); en canvi a Catalunya els nivells de participació (68%) i de suport a la Constitució (90,4%) foren semblants a la mitjana de l'Estat. Amb l'aprovació de la CE “desde una perspectiva estrictamente jurídica, pues, finalizaba así el tránsito de un sistema de Gobierno autoritario a otro democrático, realizado de la ley, a la ley”⁶⁹³.

La Constitució espanyola (CE) suposa un canvi radical respecte al model franquista autoritari, paternalista i centralista, ja que estableix un Estat democràtic (“Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret...”, art. 1.1 CE), social, que després es concreta en els mandats de l'article 10 de la CE (“la dignitat de la persona...”⁶⁹⁴) i 9.2 de la CE, que assenyala: “Correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social”. S'estableix també un estat autonòmic: “...reconeix i garanteix el dret a

⁶⁹¹ C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 281.

⁶⁹² “...es decir la extensión entre sectores relativamente amplios y situados en la izquierda social de una difusa insatisfacción ante los límites del proceso de cambio político, ante la prudencia impuesta por la continuada amenaza de una eventual desestabilización e incluso involución política, y ante las formas de actuación predominantemente institucional adoptadas por la mayoría de los partidos”, *ibídem*, p. 281.

⁶⁹³ C. Powell, op. cit., p. 232.

⁶⁹⁴ El concepte de *dignitat* és clau en qualsevol definició de ciutadania: “Tots els ciutadans que participen en la mateixa sobirania tenen dret al mateix respecte, tenen dret a veure reconeguda la seva dignitat. Les relacions entre els homes es basa en la dignitat igual de tots”. D. Schnapper, *Què és ciutadania?* (Barcelona, Edicions La campana, 2003), p. 9.

l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles”, art. 2 CE.

2.3.1.2 Els drets civils, polítics i socials

En el tractament del dret *als* serveis socials i *en* els serveis socials, és convenient definir correctament i procurar distingir els drets civils, polítics i socials, per després analitzar el tractament constitucional i el sistema de garanties. Per realitzar aquesta operació de diferenciació, s'acostuma partir de la coneguda “generació dels drets de l'home”. Aquesta proposta consisteix en una classificació per generacions dels drets, que ordenades cronològicament es relacionen amb les filosofies polítiques i valors bàsics que els fonamenten.

Segons aquesta proposta, existirien tres⁶⁹⁵ generacions de drets: la primera inclou els drets civils i polítics; la segona acull els drets socials (econòmics, socials i culturals), i la tercera està composta pels anomenats *drets difosos* o *nous drets*, en general de contingut controvertit, que inclouen els relacionats amb les noves tecnologies, la bioètica o els drets de les generacions futures (solidaritat intergeneracional).⁶⁹⁶

Aquesta proposta es pot resumir de la manera que figura en la taula següent.

Taula 18
Generacions de drets

GENERACIÓ	FILOSOFIA	FONAMENT	DRETS
Primera	liberal	llibertat	civils i polítics
Segona	democràtica	igualtat	socials
Tercera	socialista	solidaritat	difosos

Font: Elaboració pròpia.

Tot i l'atractiu de la classificació, és objecte de fortes discussions i es considera que “este enfoque generacional, aunque sea ilustrativo, no tiene unos perfiles muy nítidos y de que algunos de sus elementos más característicos son construidos a posteriori, a contrapelo de la historia y bajo una concepción ingenua de los valores básicos –libertad, igualdad y solidaridad-”⁶⁹⁹. Així, pot ser útil a afectes expositius, però cal deslligar-ho de la història, ja que no supera una rigorosa contrastació. S'atribueix l'origen d'aquesta divisió a la Declaració Universal de Drets Humans (1948), que recull els clàssics drets civils i polítics al costat d'alguns drets econòmics, socials i culturals, i a la regulació posterior mitjançant els Pactes Internacionals (1966): un pels drets civils i polítics i un altre adreçat als econòmics, socials i culturals.

⁶⁹⁵ Peces Barba n'assenyala quatre: els drets civils (llibertat liberal), drets polítics (llibertat democràtica), drets socials (llibertat igualitària o socialista) i nous drets (llibertat igualitària i el valor de la solidaritat. G. Peces-Barba, *Curso de derechos fundamentales* (Madrid, EUDEMA, 1991).

⁶⁹⁶ Per ampliar aquest tema vegeu J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 69-74, i la ponència de Diego García “Ciencia y ética”, a *Humanismo & Ciencia*, Fundación Paideia-Casa de las Ciencias, la Corunya, 1993, p. 13-31.

⁶⁹⁹ Martínez de Pisón, op. cit., p. 73.

Els països que s'inscriuen en el model d'Estat social - que és més ampli que el de benestar,⁷⁰⁰ com s'ha vist- es distingeixen per haver assumit, tot i que amb diferents intensitats, responsabilitats col·lectives davant les necessitats i les aspiracions dels ciutadans, sense que això suposi, ans el contrari, eliminar els drets i llibertats civils i polítics reconeguts. En general es considera que aquest conjunt de drets constituïrien la base de la ciutadania,⁷⁰¹ tot i que possiblement aquest darrer concepte els desborda.

Al ciutadà, com a subjecte de drets, li corresponen els drets civils i polítics i també els drets socials. En el primer grup s'inscriuen els drets civils, bàsicament protectors dels àmbits reservats a la llibertat i l'autonomia dels individus i a l'acció lliure de la societat (llibertat d'expressió, de circulació, de residència, de reunió, d'associació, etc.) de les ingerències no només de l'Estat, sinó també dels poders socials i econòmics no estatals o de qualsevol altra persona. Formarien part dels anomenats *drets d'autonomia*, que protegeixen d'interferències l'espai de llibertat de l'individu; però per aconseguir això, no n'hi ha prou amb l'*obligació negativa*, sinó que l'Estat té també l'*obligació positiva* de contribuir a l'efectivitat d'aquests drets i els valors que representen. D'altra banda, li corresponen els drets polítics, com el de participació en els assumptes públics mitjançant les eleccions, el de sufragi universal o el d'iniciativa legislativa popular, entre d'altres. Aquests corresponen als anomenats *drets de participació*, que suposen una concepció positiva de la llibertat encaminada a la creació de normes (subjectes actius de la formació de la voluntat estatal) o actuacions de l'individu en la vida pública.

El segon grup està integrat pels anomenats *drets socials*, que, com ja s'ha comentat, normalment inclouen, a més d'aquests drets en sentit estricte, els econòmics i culturals. Aquests drets exigeixen un Estat intervencionista, que assumeixi la "procura existencial dels ciutadans", és a dir, que es faci càrrec de la situació material de procurar la satisfacció de determinades necessitats. Aquests formen part dels anomenats *drets de prestació o de crèdit*,⁷⁰² que són diferents dels altres, ja que "frente a los derechos de primera generación, los derechos civiles y políticos exigen que el Estado actúe, que el Estado planifique y materialice políticas sociales concretas a favor del bienestar de los ciudadanos"⁷⁰³. Per tant, aquests drets que exigeixen una prestació (donar o fer), ja sigui monetària⁷⁰⁴ o mitjançant un servei, comporten uns costos econòmics i la consegüent

⁷⁰⁰ A pesar que Estat social i Estat de benestar s'utilitzen com a sinònims, es poden diferenciar: "El concepto de Welfare State se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social... En cambio la denominación y el concepto de Estado social incluyen no sólo los aspectos del bienestar, aunque éstos sean uno de sus componentes capitales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo..." M. García Pelayo, op. cit., p. 14.

⁷⁰¹ Avui aquest concepte s'ha anat eixamplant i la seva definició és complexa, considerant-se que inclou: a) un sentit jurídic: és un subjecte de dret; b) el principi de la legitimitat política: li correspon una part de la sobirania política (escull els governants); c) la font del vincle social: ser ciutadans de la mateixa organització política. D. Schnapper, op. cit., p. 8-9.

⁷⁰² Tanmateix, un repàs als drets socials ens mostra algunes excepcions, és a dir, drets socials que no són pròpiament prestacionals, com la llibertat sindical o el dret de vaga.

⁷⁰³ J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 77.

⁷⁰⁴ "La naturaleza de ambos tipos de prestación puede, en efecto, explicar que las técnicas del derecho subjetivo y de las potestades regladas se acomoden mejor a las de contenido pecuniario, frente a las ofertadas en forma de servicios, respecto de los cuales operarán con mayor amplitud la mera posición jurídica del interés legítimo y las potestades discrecionales. Por referirnos al caso español, las prestaciones económicas de la Seguridad Social y los servicios sociales pueden constituir ejemplos paradigmáticos de ambos supuestos", Manuel Aznar, "Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectiva nacional y comunitaria", a *La Europa social a debate* (Junta de Castilla y León, Salamanca, 1994), p. 192.

necessitat de finançament públic, ja sigui total o parcial. Aquest component econòmic és potser l'origen de la seva conversió, sovint, en declaracions programàtiques o de bones intencions, amb una aplicació diferida o parcial en funció de les polítiques socials i les disponibilitats econòmiques.

Els nostres serveis socials actuals formen part, doncs, dels drets socials en l'Estat social i democràtic de dret i li són aplicables, per tant, les característiques generals exposades. Aquesta característica és possiblement un dels elements que el diferencien d'altres manifestacions anteriors que s'han examinat o de manifestacions actuals que esdevenen en un altre context o model d'Estat.

Tanmateix, la classificació dels drets, que s'ha presentat únicament a efectes expositius, no es pot estendre a altres tipus d'examen o anàlisi que requereixen una visió conjunta, unificadora dels tres tipus de drets –civils, polítics i socials–, atès el seu caràcter interdependent i indissociable, que a la pràctica es presenten, més que de manera acumulativa, condicionant-se mútuament. Això és aplicable als serveis socials, ja que les seves prestacions i actuacions estan íntimament lligades amb els altres drets que té el subjecte com a persona. Per tant, en el tractament dels drets –també els relatius als serveis socials–, cal una visió integral “en la que tengan cabida los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, siendo consciente de que esta elección no resuelve muchas de las tensiones y de los problemas de coordinación que surgen entre los derechos de libertad y los derechos de igualdad. Pero es que estoy convencido de que sin una mínima igualdad material, sin unas mínimas posibilidades de acceso a educación, salud, alimentación, etc., no es posible el ejercicio de la libertad individual”.⁷⁰⁵

2.3.1.3 Els drets socials a la Constitució

Com s'ha dit, la Constitució espanyola del 1978 comença definint “...un Estat social i democràtic de Dret...” (art. 1 CE), estableix el principi de dignitat⁷⁰⁶ de la persona i exigeix als poders públics que prenguin les mesures necessàries per promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat siguin reals i efectives, així com que remoguin els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitin la participació de tots els ciutadans en la vida política econòmica, cultural i social (art. 9.2.).

D'altra banda, la Constitució divideix el conjunt dels drets fonamentals en tres grups que jerarquitzava, i estableix per a cada un determinat nivell de protecció (vegeu la taula 19). Formen part del primer grup els “drets fonamentals i llibertats públiques” (títol I, capítol segon, secció primera i article 14), que gaudeixen del major nivell de protecció, ja que: a) vinculen tots els poders públics; b) són immediatament i directament exigibles pels ciutadans; c) estan sotmesos a reserva de llei orgànica (la seva aprovació requereix majoria absoluta), que haurà de respectar el seu contingut essencial; d) la revisió d'aquests drets suposa una reforma essencial de la Constitució. D'altra banda, la norma

⁷⁰⁵ J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 94.

⁷⁰⁶ “...el principio de la “dignidad de la Persona” puede constituir por sí mismo el fundamento ideológico no sólo de los derechos de libertad civil –o sea, del Estado de derecho–, no sólo de los derechos de participación –o sea, del estado democrático–, sino también de las iniciativas de intervención pública para la corrección de los desequilibrios implícitos en el sistema social, a las que se alude cuando se habla de Estado social”. S. Basile. “Los ‘valores superiores’, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas”, a A. Predieri i E. García de Enterría, *La Constitución española de 1978* (Madrid, Editorial Cívitas, 1980), p. 275.

constitucional tutela aquestes garanties a través del recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat. A més a més, qualsevol ciutadà pot sol·licitar la tutela davant els tribunals ordinaris mitjançant un procediment basat en els principis de preferència i sumarietat i, si escau, amb el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Aquests drets gaudeixen, doncs, d'una "protecció excepcional". No es pot identificar plenament aquest primer grup amb els drets civils i polítics esmentats a l'apartat anterior, ja que també inclou importants drets socials, com el dret a l'educació, la llibertat de sindicació o el dret de vaga.

El segon grup, denominat "drets i deures dels ciutadans" (títol I, capítol segon, secció segona), disposa de les garanties següents: a) vinculen tots els poders públics; b) són immediatament i directament exigibles pels ciutadans; c) resten sotmesos a reserva de llei ordinària, que haurà de respectar el seu contingut essencial. Tanmateix, aquests drets no estan tutelats pel procediment preferent i sumari ni hi ha possibilitat del recurs d'empara constitucional, amb l'excepció de l'objecció de consciència.

El darrer grup està dedicat als "principis rectors de la política social i econòmica" (títol I, capítol tercer). En aquest cas únicament *informaran* la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics - però no els vincula- i no són directament ni immediatament exigibles, sinó que la seva plena eficàcia depèn de les lleis que els despleguin. Tampoc no gaudeixen del procediment preferent i sumari ni del recurs d'empara. Cal recordar que aquest bloc acull la majoria dels drets socials, però amb algunes excepcions significatives, com l'educació, el dret de sindicació i de vaga, que figuren en el primer grup. És evident la debilitat d'aquests drets, tant pel que fa a l'aplicació com a la protecció, en relació amb la majoria de drets civils i polítics.⁷⁰⁷ El dret als serveis socials es troba dins aquest apartat, malgrat que no en fa una referència explícita i clara.

La necessitat de lleis de desplegament i altres mesures de política social per donar vida i omplir de contingut aquest darrer grup de drets difereix la determinació del seu contingut, abast i efectivitat, i ens aboca vers l'anàlisi de les tècniques de distribució de competències, per poder esbrinar la instància competent en aquests afers en cada matèria. Els criteris del repartiment competencial estan determinats bàsicament en els articles 147 a 150 de la CE, als quals ens referirem en concretar aquests temes.

En aquest apartat relatiu als drets constitucionals s'ha de fer una referència a una institució prevista en la CE per a la seva defensa. És el Defensor del Poble,⁷⁰⁸ que el text constitucional dissenya com "un alt comissionat de les Corts Generals, designat per aquestes per defensar els drets compresos en aquest Títol; a aquest efecte podrà supervisar l'activitat de l'Administració, i donar-ne compte a les Corts Generals" (art. 54 CE). També disposen d'institucions semblants, en el seu àmbit territorial i

⁷⁰⁷ "De este modo al quedar incluida la mayor parte de los derechos sociales en el capítulo III del título I, los mismos disfrutan del nivel mínimo de protección, estando en una posición debilitada si se la compara con las garantías aplicables a la mayoría de los derechos civiles y políticos", M. Aznar "Los derechos de los ciudadanos....", op. cit., p. 181.

⁷⁰⁸ Aquesta institució té el seu origen en l'*ombudsman* suec (Constitució de 1809) i en altres figures semblants que s'anaren incorporant als ordenaments d'altres països (Finlàndia, Dinamarca, Portugal, Gran Bretanya, França, etc.). La seva funció essencial és la defensa de l'administrat davant l'Administració, mitjançant un procediment senzill, àgil i ràpid.

competencial, les comunitats autònomes, com el Síndic de Greuges català,⁷⁰⁹ i en les instàncies internacionals també s'han creat mecanismes en defensa dels drets fonamentals.⁷¹⁰

Per tancar aquesta revisió dels drets cal recordar novament que tenen sempre un revers: les obligacions (deure i responsabilitat). El conjunt de poders i de competències que la Constitució i altres normes jurídiques atorguen a l'Estat, així com els drets i llibertats que reconeixen als ciutadans, generen un feix interrelacionat d'obligacions recíproques. Tot i que el concepte d'*obligació*⁷¹¹ és controvertit, es pot afirmar que actualment designa la relació jurídica en virtut de la qual una persona ha de complir una prestació o desplegar un cert comportament i una altra té el poder per exigir l'esmentada prestació o la realització del comportament. Així doncs, s'hauran de cercar les potestats i identificar els drets subjectius⁷¹² de què puguin disposar els poders públics i els ciutadans per poder identificar els deures⁷¹³ i les responsabilitats generats i el seu abast i característiques. Aquests drets, quan són socials o prestacionals, com és el cas dels serveis socials, s'han de connectar amb els temes relacionats amb el finançament (fonts, modalitats, etc.) dels costos de les prestacions adreçades a la satisfacció de les mancances socials.

⁷⁰⁹ Per ampliar aquest tema vegeu el complet treball d'Enric Bartlett, *El Síndic de Greuges*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

⁷¹⁰ En relació amb Europa, és important destacar el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, signat a Roma el 4 de novembre de 1950, la creació del Tribunal d'Estrasburg, la Carta Social Europea del 1961 –tot i que no gaudeix dels mecanismes de protecció previstos en el Conveni– i el Defensor del Poble, com a institució de la Unió Europea. També s'ha de destacar, malgrat les polèmiques generades i els termes poc precisos del seu contingut, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea i la futura constitució europea, en fase d'elaboració.

⁷¹¹ Els civilistes consideren que l'obligació comprèn, com a fenòmens separats, el deute (deure de realitzar una prestació) i la responsabilitat (subjecció al poder coactiu del creditor); tanmateix, una part de la doctrina considera que, des del punt de vista jurídic, el deure és només una fase preliminar que seria, per dir-ho d'alguna manera, prejurídica, de la responsabilitat o, dit d'una altra manera, la responsabilitat és l'únic que constitueix la veritable substància o l'entranya jurídica del fenomen. Aquesta concepció de dret privat pot aplicar-se al camp del dret públic, és a dir, que és possible reconduir les coses al mateix esquema. L. Díez Picazo, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho* (Barcelona, Editorial Ariel, 1973), p. 76, 79 y 84.

⁷¹² “La potestad es pública cuando se atribuye a un ente público para el cumplimiento de los fines de este carácter. El derecho subjetivo tendrá naturaleza pública cuando necesariamente ha de desarrollarse en el ámbito de una relación jurídico-pública”. R. Entrena, *Curso de derecho administrativo*, vol. I/1 (Madrid, Tecnos, 1986) p. 194.

⁷¹³ “La idea de deber jurídico se configura como la cara pasiva del derecho subjetivo de otro”.

Taula 19

Drets i garanties constitucionals

<p style="text-align: center;">DRETS FONAMENTALS I LLIBERTATS PÚBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Capítol segon (art. 14 + secció 1a)</p>	Garanties	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vinculen tots els poders públics. ■ Són immediatament i directament exigibles. ■ Sotmesos a reserva de llei (orgànica), que haurà de respectar el seu contingut essencial. ■ La revisió d'aquests drets suposa una reforma essencial de la Constitució. ■ Tutela: <ul style="list-style-type: none"> • Davant els tribunals ordinaris, mitjançant un procediment preferent i sumari. • Recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional • Susceptible de recurs d'inconstitucionalitat
<p>Igualtat davant la llei (art. 14); dret a la vida (art. 15); dret de llibertat i seguretat (art. 17); dret a la intimitat (art. 18); dret de residència i circulació (art. 19); llibertat d'expressió (art. 20); dret de reunió (art. 21); dret d'associació (art. 22); dret de participació (art. 23); protecció judicial dels drets (art. 24); principi de legalitat penal (art. 25); prohibició Tribunals d'Honor (art. 26); llibertat d'ensenyament i dret a l'educació (art. 27); llibertat de sindicació i dret de vaga (art. 28); dret de petició (art. 29)</p>		
<p style="text-align: center;">DRETS I DEURES DELS CIUTADANS</p> <p style="text-align: center;">Capítol segon (secció 2a)</p>	Garanties	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vinculen tots els poders públics. ■ Són immediatament i directament exigibles. ■ Sotmesos a reserva de llei (ordinària), que haurà de respectar el seu contingut essencial. ■ Tutela: <ul style="list-style-type: none"> • Susceptible de recurs d'inconstitucionalitat <p>⇒ <i>Només l'objecció de consciència (art. 30) està protegida pel procediment preferent i sumari i el recurs d'empara.</i></p>
<p>Servei militar i objecció de consciència (art. 30); <i>sistema tributari</i> (art. 31); matrimoni (art. 32); dret de propietat (art. 33); dret de fundació (art. 34); deure i dret al treball (art. 35); col·legis professionals (art. 36); convenis i conflictes laborals (art. 37); llibertat d'empresa i economia de mercat (art. 38).</p>		
<p style="text-align: center;">PRINCIPIS RECTORS DE LA POLÍTICA SOCIAL I ECONÒMICA</p> <p style="text-align: center;">Capítol tercer</p>	Garanties	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. ■ La seva plena eficàcia depèn de les lleis que els despleguin. ■ Tutela: <ul style="list-style-type: none"> • Susceptible recurs inconstitucionalitat
<p>Protecció a la família i a la infància (art. 39); redistribució de la renda i plena ocupació (art. 40); Seguretat Social (art. 41); emigrants (art. 42); protecció a la salut (art. 43); accés a la cultura (art. 44); medi ambient i qualitat de vida (art. 45); conservació del patrimoni (art. 46); dret a l'habitatge i utilització del sòl (art. 47); participació joventut (art. 48); atenció als disminuïts (art. 49); tercera edat (art. 50); defensa dels consumidors (art. 51); organitzacions professionals (art. 62).</p>		

Font: Elaboració pròpia.

2.3.1.4 L'organització territorial

La Constitució dedica el títol VIII a l'organització territorial de l'Estat. En l'article 137 s'estableix que: "L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies, i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius". Així mateix, preveu la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província i que les illes tinguin la seva administració pròpia (art. 141, 143 i 144 CE). D'altra banda, estableix els principis generals d'autonomia (art. 137 CE), de solidaritat (art. 138.1 CE), d'impossibilitat de privilegis econòmics i socials (art. 138.2 CE), d'igualtat de drets i obligacions per a tots els espanyols (art. 139 CE) i la llibertat de circulació i d'establiment (art. 139.2 CE), entre d'altres.

La Constitució recull, doncs, la decisió política de generalitzar les autonomies;⁷¹⁴ així, reconeix i garanteix drets a l'autonomia de “nacionalitats” i “regions” (art. 2 CE) i dissenya un Estat de les autonomies “a mig camí entre el model unitari merament descentralitzat i el model federal, si bé confirma la divisió provincial vigent i reserva al poder central un amplí ventall de competències exclusives”.⁷¹⁵

La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes es regula bàsicament als articles 147 a 150 CE, que en relació amb els serveis socials determinen l'esquema següent:

- a) L'Estat es reserva les següents matèries i funcions relacionades amb els serveis socials:
- “La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals” (149.1.1a CE).
 - “La legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social...” (art. 149.1.17a).
- b) Entre les matèries reservades l'Estat, en l'esmentat article 149.1 no hi figura explicitats ni l'assistència ni els serveis socials i, per tant, “podran correspondre a les Comunitats Autònomes, en virtut dels seus respectius Estatuts” (art. 149.3), com a competència exclusiva.

Pel que fa a les competències dels ens locals, la Constitució no les concreta, només estableix de manera genèrica la competència per a “la gestió dels interessos respectius” (art. 137 CE). D'altra banda, l'Estat té atribuïdes competències en l'establiment de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, a partir de les quals es va aprovar la Llei 7/1985, de 3 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i el Parlament català va regular (1987), a partir de les esmentades bases estatals, l'organització territorial, aspectes que es tractaran quan s'estudiï el període històric corresponent.

2.3.1.5 Els serveis socials a la Constitució

En els primers esborranys del projecte de Constitució apareixia el terme *beneficència*. La Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (FEDASS) va demanar l'eliminació d'aquest terme, en compliment de l'acord pres en una assemblea extraordinària que tingué lloc a Madrid el 25 de juny de 1978, al·legant que la inclusió del dit terme suposava “una regressió en relació a la política social fixada en els tractats, acords, convenis i recomanacions internacionals, molts d'ells subscrits per Espanya”. S'argumentava, a més, que la beneficència pública es caracteritza per la graciabilitat i la voluntarietat i qui la rep no té cap dret reconegut; l'apartat que establia la beneficència com una de les competències de les comunitats autònomes institucionalitzava “dues categories de ciutadans: ciutadans de drets socials i ciutadans de beneficència”.⁷¹⁶ La recomanació de la FEDASS es concretava a defensar la inclusió del concepte

⁷¹⁴ Fet que s'ha interpretat com una “forma de diluir els “problemes” basc i català”, B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 430.

⁷¹⁵ *Ibidem*, p. 430.

⁷¹⁶ “La beneficencia debe estar al margen de la Constitución”, *El País*, 4 de juliol de 1978.

assistència social, que segons el seu parer comportava la idea d'un dret, en lloc de beneficència, que tenia un matís denigrador per al que la rebia. La proposta, a través de l'esmena presentada pel senador del Grup de Progressistes i Socialistes Independents Lorenzo Martín Retortillo va ser tinguda en compte i ni la paraula ni la idea de beneficència no aparegueren a la Constitució.⁷¹⁷ Tanmateix, la llei no es va derogar i, així, la Llei de beneficència continuà en vigor, almenys legalment, com veurem, fins a l'any 1994.

Per que fa als serveis socials, tot i que a la primera part del treball, en referir-nos als aspectes conceptuals, s'ha tractat a bastament el tractament constitucional d'aquest terme i alguns de propers (assistència social i seguretat social), cal recordar ara els punts bàsics:

- a) L'única referència constitucional explícita als serveis socials es troba a l'article 50 CE, dedicat a la tercera edat, en els termes següents: "...Un sistema de serveis socials que atendran els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure". Aquesta definició es pot considerar àmplia però imprecisa, i en tot cas la ubicació sistemàtica no és correcta (els serveis socials no són només per a la gent gran) i no es correspon amb cap de les definicions tècniques admeses normalment.
- b) El terme *assistència social* és citat únicament a l'article 148.1.20a CE com a possible competència autonòmica, però sense definir-lo.
- c) Referent a la Seguretat Social, l'article 41 presenta una definició molt extensa ("els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat"), que permet perfectament incloure-hi els serveis socials, fins i tot l'assistència social.
- d) Altres articles de la Constitució tracten de grups o col·lectius que normalment configuren l'àmbit dels serveis socials, però sense fer-hi referència explícita, amb l'excepció assenyalada de la gent gran.

Es pot concloure, per tant, afirmant que la Constitució es refereix als serveis socials amb una gran indeterminació semàntica. Aquesta situació s'agreuja, posteriorment, en els textos dels estatuts d'autonomia, que, a més de no ajustar-se a la terminologia constitucional, com s'ha vist es refereixen a aquesta matèria amb denominacions ben diverses, com *assistència social*, *serveis socials*, *benestar social*, *beneficència* o diferents combinacions d'aquests termes. Aquesta situació ha afavorit abundants debats i treballs sobre aquesta qüestió, i "en cualquier caso, ha de añadirse que todas estas cuestiones tendrían una fuerte carga de nominalismo si no fuera porque, a causa del distinto régimen competencial a que están sometidos la Seguridad Social y la Asistencia Social, el problema se sitúa claramente en el terreno político, estribando a la postre, en el reparto del dinero y del poder".⁷¹⁸

⁷¹⁷ M. Elvira Cortajarena, "Presentación" (del dossier "Cincuenta años de ejercicio profesional"), *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 3, 1984.

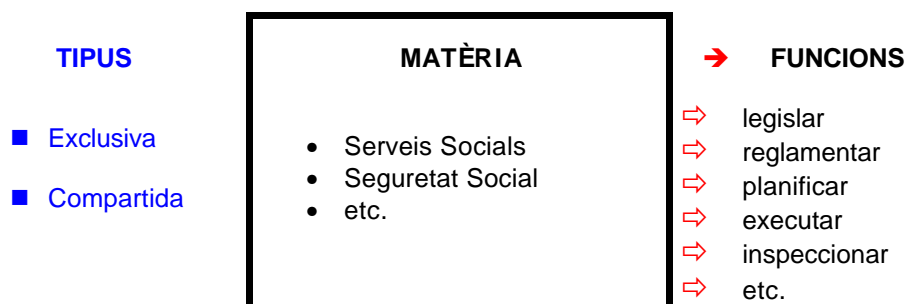
⁷¹⁸ M. Aznar, "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito", ponència presentada a les Ias Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social (Madrid, 23 i 24 d'abril de 1983), publicada en *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las autonomías* (Madrid, Ed. Marsiega, 1983).

2.3.1.6 La distribució i accés a les competències

En relació amb els mecanismes de distribució competencial, cal tenir en compte que, en tractar de les competències, ens referim a dos elements: la *matèria* (per exemple serveis socials) i les *funcions* que es poden exercir (legislativa, reglamentària, planificadora, gestora, etc.). Així, es parla de competència *exclusiva* quan totes les funcions sobre una matèria corresponen a l'Estat o a la comunitat autònoma, i *compartida* en la resta de casos.

Gràfic 10

Elements i tipus de competències



Font: Elaboració pròpia.

Per a l'accés a les competències, cal recordar que la CE, tot respectant els principis de solidaritat i d'igualtat (art. 138 CE), estableix dos tipus de comunitats autònomes, les anomenades de *via ràpida* i les de *via lenta*; les denominacions semblen correctes, ja que es refereixen al ritme, la velocitat, però el possible punt d'arribada és el mateix. El primer grup estava format per les anomenades *comunitats històriques*⁷¹⁹ (País Basc, Catalunya, Galícia, Navarra), a les quals es podien afegir les que superessin el procediment establert a l'article 151 (per aquesta via només va accedir-hi, no sense entrebancs,⁷²⁰ Andalusia). Aquestes comunitats tenien obert, des del primer moment, l'accés competencial a totes les matèries no assignades a l'Estat, mitjançant la seva inclusió en els corresponents estatuts d'autonomia.

En canvi, la resta de comunitats autònomes, les anomenades de *via lenta*, només podien accedir inicialment a les matèries que figuraven a la llista de competències establerta al punt 1 de l'article 148, i fins transcorreguts cinc anys, mitjançant la reforma dels seus estatuts, no podien ampliar-les a altres matèries que no estiguessin atribuïdes a l'Estat. Tanmateix, el punt 2 de l'article 150 obre un camí per "transferir o delegar", mitjançant una llei orgànica, "facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la

⁷¹⁹ "Els territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'Estatut d'Autonomia i en el moment de promulgar aquesta Constitució comptin amb règims provisionals d'autonomia, podran procedir immediatament en la forma prevista per l'apartat 2 de l'article 148...". Disposició transitòria segona de la CE.

⁷²⁰ "El 28 de febrero de 1980 el 64 por cien del censo electoral andaluz acudió a las urnas para pronunciarse favorablemente (86 por 100) al acceso a la autonomía máxima, desoyendo la llamada a la abstención de la UCD y de gobierno, aunque en una provincia, Almería, no se alcanzó la mayoría absoluta, lo que finalmente no obstaculizó la elaboración y aprobación de un estatuto de Autonomía con las máximas competencias, que fue aprobado en referéndum el 20 de octubre de 1981...". C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 304.

seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació”. Aquesta via va ser utilitzada més d’un cop.

Una precisió que cal tenir en compte és que tot el sistema de distribució competencial autonòmic està presidit pel principi de voluntarietat: “Les matèries no atribuïdes expressament a l’Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les Comunitats Autònomes en virtut dels seus Estatuts respectius”, preveient, com a tancament del sistema, que “les competències que no hagin estat assumides pel estatuts d’autonomia correspondran a l’Estat...” (art. 149.3). Aquesta fórmula sembla que és inèdita, ja que en altres països regionals o federals s’utilitzen les anomenades *l·listes obligatòries* de competències fixades per la pròpia Constitució.

Per a l’aplicació d’aquest sistema és important ressaltar que en la llista de matèries competencials que poden assumir les comunitats autònomes de via lenta figura l’assistència social, i les de via ràpida, com s’ha exposat, podien accedir a totes les matèries no reservades a l’Estat, entre les quals, com hem vist, no es trobaven ni l’assistència ni els serveis socials. Ultra la interpretació d’aquests termes, aquesta situació possibilita que les comunitats assumissin amb caràcter d’exclusives competències en aquesta matèria. Pel contrari, l’Estat disposa de competències atribuïdes en la Seguretat Social (legislació bàsica i règim econòmic) i, a més, no figuren en la llista de l’article 148; per tant, només podien assumir aquesta matèria amb caràcter compartit les comunitats de via ràpida i les altres un cop transcorreguts els cinc anys.

Una visió general referent a les possibilitats competencials de matèries relacionades amb els àmbits de la intervenció social que ofereix la Constitució figura en la taula següent.

Taula 20

Possibilitats competencials segons la Constitució espanyola

Matèria	CA via lenta (148 CE)	CA via ràpida	Estat (149 CE)
SANITAT	Sanitat i higiene	Compartida	Bases i coordinació general
EDUCACIÓ	Foment de la investigació Ensenyament llengua CA	Compartida	Normes bàsiques desenvolupament dret a l’educació. Condicions d’obtenció, expedició i homologació dels títols
TREBALL		Compartida	Legislació laboral
SEGURETAT SOCIAL		Compartida	Legislació bàsica i règim econòmic
HABITATGE	Habitatge	Exclusiva	
ASSISTÈNCIA I SERVEIS SOCIALS	Assistència social	Exclusiva	

Font: Elaboració pròpia.

Un darrer element que cal considerar en aquest tema es refereix a la potencialitat que tenen algunes de les competències estatals, com és el cas dels esmentats apartats 1 i 17

de l'article 149.1 CE. Segons algunes interpretacions, aquests apartats podrien donar suport a l'establiment de normativa estatal en matèria de serveis socials, ja sigui com a "condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals" (art. 149.1.1a) o com a "legislació bàsica" de la Seguretat Social (art. 149.1.17 CE) que "garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat" (art. 41 CE). Com veurem fins avui, tot i haver estat una proposta central en determinats moments, no s'ha aprovat cap llei bàsica de serveis socials, com sí que s'ha fet en sanitat, en què l'Estat sí que disposava d'un títol constitucional explícit i específic que l'hi permetia (Bases i coordinació general de la sanitat, art. 149.1.16a CE). Més endavant es tornarà sobre aquest tema.

2.3.1.7 Les competències autonòmiques en matèria de serveis socials

A partir de les previsions constitucionals es va obrir el període de formació de les comunitats autònomes i d'aprovació dels seus corresponents estatuts d'autonomia. Aquest procés va durar més de tres anys, des de finals del 1979 fins a principis del 1983. L'eix central dels estatuts el constitueix la determinació del *quantum* competencial de cada comunitat, que s'ha de conformar d'acord amb les regles constitucionals esmentades, que possibilitaven l'atribució de competència exclusiva en matèria d'assistència i serveis socials, malgrat que la descripció del camp material es féu amb diferents denominacions, com s'ha comentat.

D'altra banda, alguns estatuts atribueixen, amb un criteri molt discutible, competència exclusiva a l'atenció de col·lectius i grups considerats creditors d'especial atenció o de mesures de discriminació positiva (per exemple, joventut, tercera edat, menors, dona, minusvàlids, emigrants, etc.), ja que aquestes persones, igual que la resta de ciutadans, necessiten la intervenció de diferents àmbits materials (salut, educació, treball, etc.), sobre les quals les comunitats autònomes tenen generalment només competències compartides.

Com s'acaba de comentar, el règim competencial de la Seguretat Social estava condicionat per la reserva que la CE estableix a favor de l'Estat a l'article 149.1.17a i pel fet que les autonomies de via lenta no podien accedir-hi inicialment, excepte per delegació de l'Estat. Si examinem el tractament d'aquesta matèria en els textos estatutaris inicials, es poden classificar en tres grups:

- a) Un primer grup constituït pel País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia, Navarra i València, que tenien atribuïdes competències en: a) desenvolupament legislatiu i execució de la legislació bàsica de l'Estat, llevat de les normes que configuren el règim econòmic; b) gestió del règim econòmic; c) organització i administració de tots els serveis; d) tutela de les institucions, entitats i fundacions. L'exercici d'aquestes competències ha d'ajustar-se a criteris de participació. D'altra banda, l'Estat es reserva l'alta inspecció.
- b) A les altres comunitats la Seguretat Social era una competència assumible un cop transcorreguts cinc anys o en virtut de Llei orgànica de delegació o transferència. En la majoria dels estatuts no es concreten les funcions que assumiran en aquesta matèria, amb les excepcions dels de la regió de Múrcia ("gestió del règim econòmic de la Seguretat Social", art. 13 l. II de l'Estatut d'Autonomia de la Regió de Múrcia,

Llei O. 4/1982, de 9 de juny), Canàries (“execució dels serveis de la Seguretat Social”, art. 3 de l’Estatut d’Autonomia de Canàries, Llei O. 10/1982, de 10 d’agost) i Illes Balears (“serveis de la Seguretat Social i gestió del seu règim econòmic”, art. 12, 5 de l’Estatut d’Autonomia per a les Illes Balears, Llei O. 2/1983, de 25 de febrer).

- c) Finalment, el cas de la comunitat autònoma de Madrid, que en l’Estatut inicial no es mencionava aquesta matèria.

D’acord amb les previsions constitucionals i estatutàries, es van fer les transferències d’assistència i serveis socials de l’Estat a les comunitats autònomes en virtut de les competències que tenien atribuïdes. En línies generals, es traspasaren com a competència exclusiva les procedents del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS), de l’Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) i centres socials de la Direcció General d’Acció Social, i com a competència compartida (l’Estat és competent en legislació bàsica i règim econòmic), les procedents de l’Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSERSO). Actualment, ja ha finalitzat aquest procés; per tant, les comunitats autònomes tenen a les mans els instruments legals bàsics –no queda tan clar els econòmics- per establir polítiques i dissenyar models de serveis socials.

Un cop superats els cinc anys establerts a l’article 148.2 de la CE i aconseguit el consens de les forces polítiques⁷²¹ –recordem que cal majoria absoluta per aprovar lleis orgàniques, com els estatuts-, s’aprovaren les lleis de reforma dels estatuts de les autonomies de via lenta. La situació després de les ampliacions fetes tant en serveis socials com en matèries relacionades figura en la taula 23.

2.3.2 L’Estatut d’autonomia de Catalunya de 1979

2.3.2.1 Aspectes generals

El 29 de desembre de 1978 entrà en vigor la nova Constitució després de ser aprovada en referèndum el dia 6 del mateix mes, que va establir un Estat democràtic, social, de dret i també autòmic, ja que la creació de les autonomies fou un dels punts més destacats del nou model. S’ha comentat que des del carrer es va pressionar fort a favor de l’autonomia, particularment des de Catalunya (“llibertat, amnistia i estatut d’autonomia!”). El model adoptat va ser el d’un sistema autòmic, poc concretat a la Constitució, però per a tot el territori de l’Estat, allò que Tarradellas va popularitzar com a “cafè per a tots”.

El mateix dia de l’entrada en vigor de la Constitució, en compliment del seus mandats, el president de la Generalitat provisional de Catalunya, d’acord amb el Consell Executiu, convocà l’assemblea de parlamentaris catalans, que, reunida al Parlament de Catalunya, aprovà el projecte d’Estatut d’Autonomia.

Amb anterioritat, els diputats i senadors de les circumscripcions catalanes elegits en les eleccions generals del 15 de juny de 1977 havien iniciat els treballs preparatoris per a la redacció d’un estatut d’autonomia; aquesta tasca havia estat confiada a una comissió de vint parlamentaris que, reunits a Sau (Osona), a partir d’una primera trobada l’1 d’agost de 1978, havien enllestit la redacció del projecte d’Estatut. En l’article 9 de l’anomenat

Estatut de Sau, referent a les competències de la Generalitat, s'establia que la Generalitat de Catalunya tenia competència exclusiva, entre d'altres, sobre:

26. **Assistència i serveis socials.** Fundacions de beneficència i d'assistència.
27. Joventut.
28. Promoció de la dona.
29. Institucions públiques de protecció i tutela de menors.
30. Esport i lleure.⁷²²

Quant a l'organització territorial bàsica de Catalunya, s'establia que seria en municipis i comarques.

El mateix dia que l'assemblea de parlamentaris catalans aprovava el projecte d'Estatut d'autonomia, el text entrava al Congrés dels Diputats a Madrid. Així s'iniciava el tràmit prop de la Comissió Constitucional, la qual, un cop fetes diverses esmenes al text de Sau, emeté el seu dictamen el 13 d'agost de 1979. El nou text proposat per la Comissió Constitucional fou sotmès a referèndum i aprovat el 25 d'octubre de 1979.⁷²³ Per segona vegada al segle XX, Catalunya aprovava un estatut d'autonomia, encara que amb una baixa participació: "Que la baixa participació electoral no superi el 59,6 per cent s'explica per la progressiva desmobilització ciutadana del 1977 ençà, per la potser necessària, però poc engrescadora, política de consens que ha dominat el període constituent i pel ràpid desgast de tot allò que l'erupció catalanista de 1976-77 tenia de superficial".⁷²⁴ En general el text aprovat comporta "considerables retallades del projecte de Sau. El text definitiu, basat en l'entesa entre PSC, PSUC, CiU i UCD, resulta netament superior al del 1932 en matèria de llengua, ensenyament, cultura i mitjans de comunicació; és inferior pel que fa a les competències sobre justícia i ordre públic; i deixa en una perillosa ambigüitat els aspectes financers de l'autonomia".⁷²⁵

Cal fer esment del comentari dels historiadors Riquer i Culla, que consideren que els dos textos legals bàsics (Constitució i Estatut) "varen ser redactats en un període de replegament i de feblesa dels aparells ideològics i administratius de l'Estat espanyol, feblesa filla de la incertesa sobre el seu propi futur, de la mala consciència pel passat franquista, de l'alt grau de mobilització dels nacionalismes perifèrics i del desig de no multiplicar en plena transició d'un règim a l'altre els focus de conflicte".⁷²⁶

Les esmenes que havia introduït la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats quant a les competències exclusives en les matèries que ens ocupen establien les següents:

24. Fundacions i associacions de caràcter docent, cultural, artístic, beneficoassistencial i similars, que exerceixin principalment llurs funcions a Catalunya.
25. **Assistència social.**
26. Joventut.
27. Promoció de la dona.

⁷²² *Projecte d'estatut d'autonomia de Catalunya. Text oficial.* Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, desembre 1978, p. 25.

⁷²³ *Estatut d'autonomia de Catalunya.* Generalitat de Catalunya, Servei Central de Publicacions, 1982.

⁷²⁴ B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 431.

⁷²⁵ *Ibidem*, p. 430.

⁷²⁶ *Ibidem*, p. 443.

28. Institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant, en tot cas, la legislació civil, penal i penitenciària.
29. Esport i lleure.

Comparant el projecte de Sau i l'Estatut aprovat, s'observa que *serveis socials* ha desaparegut del redactat com a competència exclusiva de la Generalitat; el terme *serveis socials* no apareix en lloc de l'Estatut, sense unes motivacions explícites, a causa de les formes del "consens".

Una possible causa de la desaparició ha de cercar-se en el redactat de la Constitució. El concepte de *serveis socials*, en el sentit específic en què l'emparam actualment, no figura en el text de la Constitució. Tanmateix, com s'ha comentat, apareix en l'article 50, relatiu a la "tercera edat", però el redactat de l'esmentat article⁷²⁷ com s'ha argumentat abans, es refereix aquí als *serveis socials* en el sentit més aviat ampli, pròxim a benestar social. En conseqüència, com que a la Constitució *serveis socials* només sortia emprat amb el significat ampli, no era jurídicament correcte que aparegués en l'Estatut d'autonomia de Catalunya (ni en altres estatuts autonòmics) com a competència exclusiva de la comunitat autònoma. Una altre possible motiu fóra que *serveis socials* fos emprat amb un altre significat. Com s'ha comentat en pàgines anteriors en l'etapa franquista jurídicament el terme *servicios sociales* era utilitzat per designar els serveis socials de la Seguretat Social.

En qualsevol dels dos supòsits esmentats no es volia donar a les comunitats autònomes la competència exclusiva sobre els serveis socials entesos en el significat ampli (tots els serveis de benestar social) o bé simplement com els serveis de la Seguretat Social, ja que sobre aquest darrer àmbit la competència autonòmica no podria ser, com hem vist, exclusiva. Tanmateix, cap de les dues interpretacions no responia al significat específic que aleshores ja s'estava donant al terme *serveis socials* en diversos documents, descrits en apartats anteriors, tant de l'àmbit polític com professional.

En comentar aquests aspectes, Manuel Aznar, jurista especialitzat en la matèria, conclou en to desenfadat, però contundent, que: "En el marco de la política social, la Constitución comete dos pecados originales, que van a provocar unas consecuencias en extremo perturbadoras. El primero de ellos es la casi total omisión de la referencia a los "servicios sociales"; que tan sólo aparecen citados de modo expreso en el artículo 50, en exclusiva relación a la tercera edad. Pecado, pese a ello venial, pero que se convierte en mortal cuando se guarda un mutismo absoluto a la hora de regular la distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas. El segundo pecado consiste en abrir la posibilidad que la "asistencia social" y la "seguridad social" queden sometidas a un régimen competencial distinto, cuando se trata de dos piezas de la política social que se encuentran estrechamente interrelacionadas". En un altre passatge de l'article el mateix autor al·ludeix als equilibris que s'han de realitzar per fer derivar un sistema global de serveis socials a partir d'uns preceptes constitucionals tan imprecisos.⁷²⁸

⁷²⁷ "Els poders públics garantiran la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament. Amb independència de les obligacions familiars, en promouran el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atindrà els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure".

⁷²⁸ Manuel Aznar López, "La acción social en el estado de las autonomías", *Documentación social*, núm 53, octubre 1983, p. 63-74.

Tanmateix, els equilibris van fer-se i totes les comunitats autònomes van aconseguir que s'anessin traspasant els serveis socials (específics) cap al seu camp de competències.⁷²⁹ Com s'ha assenyalat, les comissions mixtes de traspassos varen interpretar com un tot "l'assistència i els serveis socials" i es varen transferir com a exclusives; tanmateix, els serveis socials de la Seguretat Social es varen transferir com a competència compartida.⁷³⁰

Una altra qüestió conceptual que cal recordar és la desaparició del terme *beneficència* tant de la Constitució com de l'Estatut. A l'Estatut de Catalunya del 1932 apareixia la beneficència en l'atribució de competències a la Generalitat de Catalunya, tot i que en canvi a l'Estatut Interior (1933) s'hi introduí l'assistència social. En el projecte d'Estatut (Estatut de Sau, 1978) hi apareixia la beneficència, però en la redacció definitiva de l'Estatut havia desaparegut. Respecte a l'Estatut i també a la Constitució, com hem explicat abans, van ser els suggeriments de professionals del treball social els que aconseguiren fer sentir la seva opinió; en el cas de l'Estatut, assistents socials catalans van presentar una proposta per a la desaparició del terme *beneficència* i la inclusió de *serveis socials* al diputat i membre de la Comissió de l'Estatut Josep Verde i Aldea. La proposta s'adreçava a suprimir *beneficència* (com ja s'havia fet en l'Estatut Interior del 1933) i afegir *serveis socials*, basant-se en la terminologia i els conceptes de la Carta Social Europea.

⁷²⁹ Sobre aquesta qüestió, vegeu l'article de Manuel Aznar "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales...", op. cit., p. 31-58.

⁷³⁰ Per a una anàlisi més detallada d'aquest repartiment competencial vegeu: Antoni Vilà, "Los servicios sociales en Cataluña", a *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*, A. Gutiérrez Resa i J. Garcés Ferrer (coord.). (València, Tirant lo Blanch, 2000), p. 366-368.

2.3.2.2 Competències en matèries relacionades amb la intervenció social

El resultat de l'aplicació del sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya - tenint en compte que com a comunitat autònoma històrica, de via ràpida, permetia incloure a l'Estatut d'autonomia totes les competències no reservades a l'Estat per la Constitució- fou el següent:

Taula 21

Síntesi de la distribució competencial en matèria social entre l'Estat i les Comunitats Autònomes: el cas de Catalunya

COMPETÈNCIES DE L'ESTAT	POSSIBLES COMPETÈNCIES CA	COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
<i>Constitució espanyola (art. 149)</i>	<i>Art. 148, 149.3 i 150.2 CE</i>	<i>Estatut d'autonomia</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Regulació condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols (1.1a) • Legislació penal i penitenciària (1.6a) • Legislació laboral (1.7a) • Sanitat exterior. Bases i coordinació general de la sanitat. Legislació productes farmacèutics (1.16a) • Legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social (1.17a) • Bases del règim jurídic de les adm. públiques, del règim estatutari dels seus funcionaris, procediment administratiu comú, legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i sistemes de responsabilitats de les adm. públiques. (1.18a) • Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (1.23a) <ul style="list-style-type: none"> • Etc. <p>⇒ NO s'assenyala l'assistència i els serveis socials</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ VIA RÀPIDA (disp. transitòria 2a CE + 151) <ul style="list-style-type: none"> • Poden assumir en els estatuts d'autonomia totes les competències no atribuïdes a l'Estat. (p.e. Catalunya) ■ VIA LENTA (les altres CA) <ul style="list-style-type: none"> • 5 primers anys: només poden assumir les competències establertes a l'art. 148: organització institucions, ordenació del territori, urbanisme i habitatge, gestió de la protecció del medi ambient, assistència social, sanitat i higiene, etc. • Després poden ampliar, mitjançant la reforma dels estatuts, les competències no atribuïdes a l'Estat. <p>⇒ L'Estat pot transferir o delegar a les CA facultats corresponents a matèries de titularitat estatal (150.2 CE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competències exclusives (art. 9): <ul style="list-style-type: none"> • Organització institucions (1) • Règim local (excepte bases) (8) • Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge (9) • Higiene (11), ordenac. farmacèutica (19) • Cooperatives, pòsits i mutualisme (21) • Fundacions i associacions (24) • Assistència social (25) • Joventut (26) • Promoció de la dona (27) • Instit. públ. protecció i tutela de menors (28) • Esport i lleure (29) • Casinos, jocs i apostes (32) ■ Desplegament legislatiu i execució (10): <ul style="list-style-type: none"> • Règim jurídic i sist. responsabl. de l'Adm. (1) • Protecció del medi ambient (6) ■ Execució legislació de l'Estat (art. 11): <ul style="list-style-type: none"> • Penitenciària (1) • Treball (2) ■ Competència plena (art. 15): <ul style="list-style-type: none"> • Ensenyament ■ Desplegament legislatiu i execució legislació bàsica (art. 17): <ul style="list-style-type: none"> • Sanitat interior • Seguretat Social (excepte el règim econòmic, però sí la seva gestió) • Productes farmacèutics

Font: Elaboració pròpia.

Així doncs, per a l'elaboració de les polítiques en els sectors d'intervenció social, la Generalitat, d'acord amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia, disposa d'un conjunt de competències de diferents intensitats que en síntesi són les següents:

- Exclusives (art. 9 EAC): urbanisme i habitatge (9), lleure, (29), fundacions i associacions benèficoassistencials i similars (24), assistència social (25), joventut (26), promoció de la dona (27), institucions públiques de protecció i tutela de menors (28).

- Plenes: regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats (art. 15 EAC).
- Compartides: desenvolupament legislatiu i execució legislació bàsica de l'Estat en sanitat interior (art. 17.1 EAC) i Seguretat Social (incloent-hi la gestió del règim econòmic (17.2 CE), execució de la legislació penitenciària, de treball (art. 11, 1 i 2 EAC) i sobre productes farmacèutics (art.17.3 EAC).

Taula 22

Competències autonòmiques en matèria de serveis socials i matèries relacionades

COMUNITAT AUTÒNOMA	ASSISTÈNCIA I SERVEIS SOCIALS	SANITAT	SEGURETAT SOCIAL	ALTRES MATÈRIES
<p>PAÍS BASC</p> <p>Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Asistencia social (art. 10.12)</p> <p>Desarrollo comunitario (10.39)</p> <p>Condición femenina, política tercera edad (10.39)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 18.1)</p> <p>Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art.18.3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art.18.2.a)</p> <p>Gestión del régimen económico (art.18.2.b)</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Urbanismo y vivienda (art. 10.31)</p> <p>Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 10.36)</p> <p>Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 10.13)</p>
<p>CATALUNYA</p> <p>Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Asistencia social (art. 9.25)</p> <p>Promoción de la mujer (9.27)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 17.1)</p> <p>Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art.17.3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art.17.2.a)</p> <p>Gestión del régimen económico (art. 17.2.b)</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Urbanismo y vivienda (art. 9.9)</p> <p>Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 9, 12 y 29)</p> <p>Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 9.24)</p>
<p>GALÍCIA</p> <p>Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Asistencia social (art. 9.25)</p> <p>Promoción del desarrollo comunitario (art. 9.27.24)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 33.1)</p> <p>Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art.33.3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 33.2.)</p> <p>Gestión del régimen económico sin perjuicio de la Caja Única (art. 33.2.)</p>	<p>Exclusiva en:</p> <p>Urbanismo y vivienda (art. 27.3)</p> <p>Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 27.21 y 22)</p> <p>Fundaciones (27.26) y asociaciones</p>

<p style="text-align: center;">ANDALUSIA</p> <p>Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia y servicios sociales (art. 13.22) Desarrollo comunitario (art. 13.30) Orientación familiar (art. 13.22) Promoción de actividades y servicios para la tercera edad (art. 13.30)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 20.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 20.3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 20.2.a) Gestión del régimen económico (art. 20.2.b)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 13.8) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 13, 17 y 31) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 1325)</p>
<p style="text-align: center;">ASTURIAS</p> <p>Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 3/1991, de 13 de marzo; 1/1994, de 24 de marzo, y 1/199, de 5 de enero)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia bienestar social. Desarrollo comunitario (art. 10.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 12.7)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene (art. 11.6) Ordenación farmacéutica (art. 11.4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 13)</p>	<p>Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Inerser (art.12.7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 13)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art.10.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 10.16 y 17) Fundaciones (art. 24) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 12.5)</p>
<p style="text-align: center;">CANTÀBRIA</p> <p>Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 7/1991, de 13 de marzo, y 2/1994, de 24 de marzo)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia y bienestar (art. 22.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 24.5)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene (art. 23.3)</p>	<p>Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Inerser (art. 24.5)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 8, 16) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8, 27) Fundaciones (art. 8.34) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 24.3)</p>

<p align="center">LA RIOJA</p> <p>Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 3/1994, de 24 de marzo, y 2/99, de 7 de enero)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia y servicios sociales. Desarrollo comunitario (art. 8, 30) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art.11.15)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene (art. 9.5) Coordinación hospitalaria general (art. 9, 4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 11, 14)</p>	<p>Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 11.15) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 11, 14)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 8.1.18) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8.15 y 16) Fundaciones (art. 8.13) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 11.13)</p>
<p align="center">MÚRCIA</p> <p>Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 1/1991, de 13 de marzo, 4/1994, de 24 de marzo y 1/98, de 15 de junio)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia y bienestar social (art. 10.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art.12.1.6)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad, higiene y coordinación hospitalaria (art.11.5) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.4).</p>	<p>Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 10.5) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seg. Soc. (art.11.6) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.4).</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 10.1.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8.16 y 17) Fundaciones (art. 10, 26) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 12.1)</p>
<p align="center">C. VALENCIANA</p> <p>Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio (modificada por la LO 4/1991, de 13 de marzo, y 54/1994, de 24 de marzo)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia social (art. 31.24) Promoción de la mujer (31.26) Instituciones públicas de protección y ayuda a ... tercera edad (art. 31.27)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 38.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 38.3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 38.2.a) Gestión del régimen económico (art. 38.2.b)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 31.9) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 31.12 y 28) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 31.23)</p>

<p style="text-align: center;">ARAGÓ</p> <p>Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 6/1994, de 24 de marzo)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia y bienestar social y desarrollo comunitario (art. 35.1.19) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 37.1.6)</p>	<p>Exclusiva en sanidad e higiene (art. 35.1.20), respetando los art. 140 y 149 CE.</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 10.5) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seg. Soc. (art. 36.1.1)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 35.1.3) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 35.1.17 y 18) Fundaciones (art. 35.27) Ejecución de la legislación del Estado en: Asociaciones (art. 37.1.4)</p>
<p style="text-align: center;">CASTELLA-LA MANXA</p> <p>Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 6/1991, de 13 de marzo, 7/1994, de 24 de marzo, y 3/97, de 3 de julio)</p>	<p>Competencia exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales Promoción y ayuda a... tercera edad (art. 31.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 33.5)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca: Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud (art. 32.3) Ordenación farmacéutica (art. 32.4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 33.1)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.3) Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 33.5) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 33.1)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 31.1.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 31.1.16 y 17) Fundaciones (art. 31.20) Función ejecutiva: Asociaciones (art. 33.2)</p>

<p>CANARIAS</p> <p>Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 29.7) Ejecución de: Servicios de la Seguridad Social (art. 34,B,3)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca: Sanidad e higiene (art. 32.7)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: En la coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.9) Ejecución de los servicios de la Seg. Soc. (art. 34.B.3)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 29.11) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 29.14 y 15) Fundaciones y asociaciones culturales, asistenciales (art. 29.7)</p>
<p>NAVARRA</p> <p>Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 44.17) Desarrollo comunitario Política de la tercera edad (44.18)</p>	<p>Se le reconocen las competencias que ostentan en sanidad e higiene y además el desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica (art. 53)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 54.1.a) Gestión del régimen económico (art. 54.1.b)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 44.1) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 44.13.14) Fundaciones y asociaciones culturales, asistenciales (art. 44.19 y 20)</p>
<p>EXTREMADURA</p> <p>Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 5/1991, de 13 de marzo, 8/1994, de 24 de marzo, y 12/99, de 6 de mayo)</p>	<p>Exclusiva en: Asistencia social y bienestar social (art. 7.1.20) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inersso (art. 9.7) Objetivos básicos: Proteger los derechos y dignidad de... aquellas personas que integran la denominada tercera edad (art. 6, 2, m)</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene Centros sanitarios y hospitalarios públicos Coordinación hospitalaria en general (art. 8, 4) Ordenación farmacéutica (art. 8.11) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 9, 4)</p>	<p>Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inersso (art. 9.7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 9, 4)</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 7.1.2) Turismo, deporte, educación física y ocio (art.18) Fundaciones (art. 7.1.26) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 9.2)</p>
<p>ISLAS BALEARES</p> <p>Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero</p>	<p>Exclusiva en: Acción y bienestar sociales. Desarrollo comunitario e integración (art.10.14) Tercera edad (art.10.13)</p>	<p>Exclusiva en: Sanidad e higiene (art.10.14) Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en el marco de la legislación básica y en los</p>	<p>Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado en la</p>	<p>Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art.10.3) Turismo, deporte y ocio (10.9 y 10) Fundaciones (art. 10.29)</p>

(modificada por la LO 9/1994, de 24 de marzo, y 3/99, de 8 de enero)	Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inserso (art. 12, 7)	términos que establezca: Coordinación hospitalaria (art. 11, 5) Ordenación farmacéutica (art. 11.14) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 8)	coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art. 11.5) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inserso (art. 12, 7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 8)	Función ejecutiva: Asociaciones (art.12.6)
MADRID Ley orgánica 3/1993, de 25 de febrero (modificada por la LO 2/1991, de 13 de marzo, LO 10/1994, de 24 de marzo, y 5/98, de 7 de agosto)	Exclusiva en: Asistencia social (art. 26.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inserso (art. 28.6)	Desarrollo legislativo incluida la potestad reglamentaria y de ejecución sanidad e higiene (art. 27.6) Coordinación hospitalaria (art. 11.6)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art.11.6)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 26.3) Turismo, deporte y ocio (art. 26.16 y 17) Fundaciones (art. 26.24) Función ejecutiva en: Asociaciones (art.12, 5)
CASTELLA I LLEÓ Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 11/1994, de 24 de marzo, y 4/99, de 8 de enero)	Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 26.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 36, 3)	Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en el marco de la legislación básica y en los términos que establezca: Sanidad e higiene: Promoción, prevención y restauración de la salud (art. 34.1) Coordinación hospitalaria (art. 34, 1) Ordenación farmacéutica (art. 34.8) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 36.12)	Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, en los términos que establezca en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art. 27.2) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 36, 3) Gestión de la Asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 36.12)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 26.1.2) Turismo, educación física, deporte y ocio (art. 32, 18) Fundaciones (art. 32, 27) Función ejecutiva en: Asociaciones (art.36,1)

<p style="text-align: center;">CEUTA</p> <p style="text-align: center;">Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo</p>	<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Asistencia social (art. 21.1.18 y 21.2)</p>	<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Sanidad e higiene (art. 21.1.19 y 21.2)</p>		<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Urbanismo y vivienda (art. 21.1.19 y 21.2) Turismo, deporte y ocio (art. 21.16 y 17) Todas las demás que la legislación atribuye a los ayuntamientos y diputaciones provinciales (art. 25)</p>
<p style="text-align: center;">MELILLA</p> <p style="text-align: center;">Ley orgánica 2/1995, de 13 de marzo</p>	<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Asistencia social (art. 21.1.18 y 21.2)</p>	<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Sanidad e higiene (art. 21.1.19 y 21.2)</p>		<p>Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Urbanismo y vivienda (art. 21.1.19 y 21.2) Turismo, deporte y ocio (art. 21.16 y 17) Todas las demás que la legislación atribuye a los ayuntamientos y diputaciones provinciales (art. 25)</p>

Font: elaboració pròpia, 2000. S'ha unificat tot en llengua castellana, ja que en la majoria de casos només es disposava de textos en aquest idioma.

CAPÍTOL III

LA CONFORMACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS A L'ESTAT SOCIAL

3.1. ELS ANYS VUITANTA

Aquesta dècada constitueix una de les etapes decisives per a la consolidació del sistema democràtic espanyol. Per a molts, la transició no va finalitzar fins a l'any 1982, un cop frustrat l'intent de cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 i després de la victòria socialista del 1982, que va permetre verificar la possibilitat d'alternança en el poder: "La alternancia vino a subrayar la vigencia de las reglas de juego democrático y puso de relieve la capacidad del sistema para generar alternativas".⁷³¹ En aquesta etapa, doncs, s'observen dues fases ben diferenciades: la primera arriba fins a les eleccions generals del 1982 i la segona transcorre durant els governs socialistes, que al final del període, sobretot a partir de les vagues de l'ensenyament i sobretot de la vaga general del 14 de desembre de 1988 (14-D), mostraven clars símptomes de declivi.

En aquests anys, un cop promulgada la Constitució, és a dir, un cop creat l'Estat social i democràtic, i aprovat l'Estatut d'autonomia, que suposava la recuperació d'un espai d'autogovern, es conformen uns serveis socials amb característiques pròpies que analitzarem en aquest capítol. Abans, però, per contextualitzar aquest període ens referirem breument als trets polítics, econòmics i socials més significatius.

a) Aspectes polítics i les convocatòries electorals

Des del punt de vista polític, al començament de la dècada s'acabaven de produir dues eleccions clau, les primeres de caràcter general, celebrades l'1 de març de 1979, i poc després les municipals, que després de ser reclamades insistentment per l'oposició, es van convocar per al 3 d'abril del mateix any, i van permetre el relleu de les rèmores franquistes del món local. El resultat de les primeres eleccions esmentades confirmaven en l'àmbit estatal el mapa polític anterior, amb petites variacions: UCD, 168 escons; PSOE, 121 escons; PCE-PSUC, 23 escons; Coalició Democràtica (AP i grups conservadors), 9 escons, i la ultradreta franquista, Unión Nacional, va obtenir un lloc de diputat per a Blas Piñar. A Catalunya els resultats presentaven peculiaritats remarcables, ja que els socialistes van augmentar la seva presència i ocupaven novament la primera posició (17 diputats); el segon lloc va ser per als centristes de Catalunya-UCD (12 diputats); el PSUC va mantenir els 8 diputats; la quarta posició la va ocupar CiU (amb 3 diputats i disminució de vots), i ERC va conservar el seu diputat.

A les municipals els resultats a tot l'Estat van donar un elevat nombre de regidories a UCD, especialment en pobles petits i mitjans, però a les ciutats de més de 50.000 habitants les esquerres van obtenir millors resultats. Aquest fet va permetre que mitjançant acords entre socialistes i comunistes governessin les principals ciutats espanyoles.⁷³² La tendència a Catalunya va ser semblant, si bé CiU, tot i quedar a distància dels resultats de les esquerres, va aconseguir alcaldies i regidories en els municipis mitjans i petits.

En aquests anys els partits entren en crisi. Els socialistes, en el XXVIII Congrés, a causa de la supressió dels estatuts del partit la consideració marxista, que va suposar l'abandonament i el retorn posterior de Felipe González. A la UCD els conflictes interns i externs van debilitar la figura de Suárez, fins que va dimitir el 29 de gener de 1981;

⁷³¹ C. Powel, *España en democracia, 1975-2000* (Barcelona, Plaza i Janés, 2002), p. 329.

⁷³² Madrid, Barcelona, València, Saragossa, Màlaga i altres capitals de província, així com bona part dels pobles i ciutats de les àrees metropolitanes.

aquest partit es va dissoldre formalment el febrer de 1983. En els partits comunistes, PCE i PSUC, també es van produir enfrontaments entre els dirigents veterans i els joves més crítics, que demanaven quotes de participació més altes, en la conservació o no del leninisme, i les teories de l'anomenat eurocomunisme van provocar dimissions i ruptures en l'organització.

La situació del país i la crisi d'UCD van empènyer a celebrar eleccions generals el 28 d'octubre de 1982, les "eleccions del canvi", que va guanyar amb més de 10 milions de vots (202 diputats) el Partit Socialista, i que alhora van suposar un gran increment de la coalició AP-PDP, amb més de 5 milions de vots (106 diputats) i una davallada dels comunistes i de la UCD. Tot plegat significava el canvi de mapa polític de la transició i l'inici d'un llarg període de govern socialista (1982-1996). D'altra banda, va suposar l'abandonament progressiu de les polítiques de consens —almenys de manera generalitzada—, possibilitat per la majoria absoluta. S'emprenen accions destinades al desenvolupament de la Constitució, a la reforma de l'Administració (militar i civil) i un impuls en determinades àrees, especialment les relacionades amb la salut i l'educació: "Sin duda alguna, uno de los grandes logros de los distintos gobiernos socialistas fue el desarrollo de una política educativa que llegó a los sectores sociales más desfavorecidos y tradicionalmente marginados de la educación".⁷³³

En les segones eleccions municipals, celebrades el 8 de maig de 1983, entre les eleccions generals esmentades de l'octubre del 1982 i les eleccions al Parlament de Catalunya el 1984, el PSC va ser el primer partit en nombre de vots a Catalunya (el 26,8%), però el segon quant al nombre de regidors (21%) i d'alcaldes (16%), mentre que CiU, amb un 16,9 % dels vots, va obtenir un 40% de regidors i el 47% de batlles. Els resultats mostraven la diferent implantació territorial dels dos partits majoritaris: l'esquerra dominava a les grans aglomeracions urbanes i CiU als municipis mitjans i petits. Els resultats del 1983 confirmaven les tendències generals ja presents a les eleccions municipals del 1979, però amb algunes variacions importants. Hi va haver un fort augment del vot socialista (en part com a repercussió de la victòria dels socialistes a les eleccions generals del 1982), un descens del vot comunista, la desaparició de la UCD i un increment del vot a les candidatures d'Alianza Popular. A Barcelona i l'àrea metropolitana —on residia més del 50% de la població catalana— els ajuntaments van continuar sent predominantment d'esquerres. La coalició de CiU va sortir d'aquestes eleccions amb el poder local reforçat, ja que si bé va aconseguir poques alcaldies a les poblacions de més de 10.000 habitants (controlades majoritàriament per socialistes i comunistes), va assolir una presència més extensa i homogènia a tot Catalunya.⁷³⁴

Per la importància política que va tenir, s'ha de deixar constància del procés erràtic d'ingrés d'Espanya a l'OTAN, que va originar importants mobilitzacions i va suposar un alt cost polític per als socialistes. Finalment, el 12 de març de 1986 es va celebrar el referèndum, amb una abstenció del 40,45%; els resultats van ser que el 53% van votar que sí, el 39,8% que no, el 6,5% en blanc i l'1,09% de vots van ser nuls.

Les eleccions generals successives, les del 1986, les va tornar a guanyar per majoria absoluta el PSOE (44% dels vots i 184 diputats), però va perdre més d'un milió de vots.

⁷³³ J.M. Martín, "La democracia consolidada, 1982-2000", dins J.M. Martín et al., *Historia política 1939-2000* (Madrid, Istmo, 2001), p. 332.

⁷³⁴ Federació de Municipis de Catalunya, *10 anys d'ajuntaments democràtics*, (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1989), p. 32-33.

Cal recordar que aquestes eleccions van ser les de l'anomenada Operació Roca, que va crear una alternativa centrista, mitjançant una confederació de partits de centre, que va ser un rotund fracàs (menys de 200.000 vots a tot Espanya i cap escó). Es considera que “más que una alternativa creíble de gobierno, la «operación reformista» fue en realidad una expresión de la ambición del catalanismo por influir en la política nacional, en plena consonancia con su tradicional (y legítimo) afán por «catalanizar» España”.⁷³⁵

La política de consens, a la qual ens hem referit en tractar de la Constitució, que va amagar els debats i va establir acords al marge de la publicitat,⁷³⁶ va tenir efectes desmobilitzadors en aquests anys.

b) El nou Estat autonòmic

Pel que fa al nou Estat autonòmic, s'acabaven d'aprovar els estatuts d'autonomia del País Basc i Catalunya, encara que amb un nivell d'abstencionisme important. Al referèndum català, celebrat el 25 d'octubre de 1979, hi va participar només el 59% del cens i el 88% hi van votar favorablement. Ambdós estatuts atribueixen importants competències a aquestes comunitats autònomes, en molts casos exclusives; tanmateix, entre ambdós estatuts hi ha importants diferències pel que fa al finançament: concerts bascos i participació en els ingressos de l'Estat a Catalunya. Segons una valoració comparativa global que fa Albert Balcells⁷³⁷ amb l'Estatut d'autonomia anterior, l'actual estatut és superior pel que fa a les competències d'ensenyament i mitjans de comunicació, però inferior en l'àmbit de la justícia, l'ordre públic i l'Administració local.

Després de l'aprovació d'aquests dos estatuts, en la negociació de l'Estatut de Galícia, malgrat que era una autonomia de *via ràpida* i que UCD disposava d'una àmplia majoria en l'assemblea parlamentària, el Govern va intentar condicionar l'autonomia mitjançant la “clàusula competencial”, és a dir, la subordinació de les competències reconegudes en l'Estatut d'Autonomia a l'aprovació de les lleis corresponents de les Corts de tal manera que aquelles no emanarien directament del Estatut, sinó de una llei estatal. Aquest enfocament restrictiu no va prosperar i el Govern va haver de renunciar a la seva implantació, fet que va tenir conseqüències en la resta d'estatuts.

El març del 1980 es van dur a terme les primeres eleccions als parlaments del País Basc i Catalunya, amb uns resultats sorprenents, especialment a les eleccions catalanes, on es va produir una abstenció del 37% i CiU va obtenir, contra tot pronòstic, la majoria relativa. És difícil explicar la derrota socialista; s'atribueix a la baixa participació de l'electorat del cinturó industrial de Barcelona, a l'operació Tarradellas,⁷³⁸ a l'inici de la crisi d'UCD i el transvasament del vot centrista i a la política de CiU: “Amb un líder carismàtic —Jordi Pujol—, una definició ideològica mig lliberal i mig democristiana i una notable capacitat per vehicular valors i referències tradicionals sota formes

⁷³⁵ C. Powel, op. cit., p. 419.

⁷³⁶ “El consenso fue una manera de imponer límites y silencios al debate nacional”. G. Morán, *El precio de la transición*, (Barcelona, Planeta, 1991), p. 88.

⁷³⁷ A. Balcells, *El nacionalismo catalán*, (Madrid, Historia 16, 1991), p. 187-188.

⁷³⁸ “(...) es evidente que, a medio plazo, la decisión de Suárez de negociar el restablecimiento de la Generalitat con Tarradellas, y no con los partidos más votados en las elecciones de 1977 representados en la asamblea de parlamentarios, redundó en beneficio de Pujol y en detrimento del protagonismo de la izquierda, y ello a pesar de la total ausencia de sintonía política y personal entre ambos dirigentes catalanes”. C. Powel, op. cit., p. 251.

modernes, aquesta coalició ha vertebrat un populisme catalanista prou ambigu per atraure simultàniament sectors burgesos gens nacionalistes, capes mitjanes i populars autòctones i fins i tot treballadors immigrants, i ha aconseguit una notable penetració en el teixit associatiu del país, sense menysprear la força de captació del mateix poder autonòmic”.⁷³⁹ Després de les eleccions, Jordi Pujol va oferir una coalició de govern al PSC-PSOE que aquests van rebutjar, fet que alguns atribueixen, entre altres raons, a qüestions internes de partit.⁷⁴⁰

En relació amb el que es podria anomenar *identitat nacional*, segons enquestes realitzades al començament d'aquesta etapa,⁷⁴¹ a Catalunya el 35% dels habitants es consideraven tant espanyols com catalans, un 15% es consideraven exclusivament catalans i un 31% només espanyols, mentre que al País Basc només un 26% se sentien tant bascos com espanyols, el 31% se sentien només bascos i un 25% exclusivament espanyols. És evident que aquestes dades mostren diferències significatives d'opinió en aquest aspecte.

En aquesta fase el protagonisme de la qüestió autonòmica va ser considerable; es va anar generalitzant la seva implantació, però no sense tensions. El Govern, després del revés andalús en el referèndum d'accés a l'autonomia per la via de l'article 151 CE, va voler reconduir el procés mitjançant un acord amb el PSOE que es va concretar en els anomenats *pactes autonòmics del juliol del 1981*, que van desembocar en la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), aprovada el juliol del 1982 amb l'oposició de la resta de forces parlamentàries. Aquesta llei, malgrat que posteriorment fos declarada en bona part inconstitucional, va produir un gran malestar en les autonomies.

Els socialistes, en la primera legislatura, van impulsar l'aprovació dels estatuts pendents (Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castella i Lleó) i la dotació dels mitjans mínims tècnics, humans i financers per al funcionament i el desenvolupament dels traspassos de competències. En els primers anys del govern socialista l'enfrontament entre el Govern central i els executius basc i català eren habituals, es recorria sistemàticament contra moltes decisions al Tribunal Constitucional, fins a la darrera legislatura, en què el PSOE, sense majoria, va haver de pactar amb els nacionalistes. La resta de comunitats també van començar a reivindicar l'augment del sostre competencial, un cop transcorreguts els cinc anys que establia la Constitució. Fins al 1992, amb el consens del PSOE i del PP i la signatura del pacte autonòmic signat per Felipe González i José M. Aznar, les deu comunitats de via lenta no van aconseguir assumir noves competències (més de 33, especialment en educació, serveis socials i treball), la qual cosa va suposar a la pràctica un pas en l'harmonització autonòmica.

⁷³⁹ Borja de Riquer i Joan B. Culla, “Epíleg: de la Transició democràtica a l'autonomia política (1976-1988)”, dins Pierre Vilar (dir.), *Història de Catalunya...*, op. cit., vol. VII, p. 424.

⁷⁴⁰ El PSC-PSOE “(...) rechazó por temor a poner en peligro la unidad interna del partido”. C. Powel, op. cit., p. 251.

⁷⁴¹ Dades citades per C. Powel, *ibídem*, p. 252.

c) El món local català

Pel que fa a l'organització interna de Catalunya, la Generalitat va marcar des de l'inici la "primacia institucional", fet que va generar importants conflictes entre les institucions catalanes, especialment entre les de color polític diferent: conflicte amb les diputacions, desplegament de les comarques o la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

Els ajuntaments catalans, des de les primeres eleccions del 1979, van canviar les polítiques anteriors i la imatge franquista, es van posar al servei dels ciutadans i van procurar respondre a l'allau de demandes d'equipaments, de serveis i d'infraestructures, superant de molt les seves possibilitats i responsabilitats. Per tenir més força i coordinar-se van crear la Federació de Municipis de Catalunya (majoria d'ajuntaments socialistes i comunistes) i l'Associació Catalana de Municipis (majoria d'ajuntaments nacionalistes), que malgrat els intents de fusió no va ser possible.

El juny del 1987 hi va haver les terceres eleccions municipals democràtiques. A Catalunya els socialistes van mantenir el primer lloc quant al nombre de vots obtinguts, però la coalició CiU va consolidar la seva situació de primera força política en nombre d'alcaldes (594) i regidors i va augmentar la seva presència a tot Catalunya. CiU va aconseguir, entre altres, les alcaldies de Lleida i Manresa, que abans eren socialistes. A les grans poblacions de l'entorn barceloní dominava el PSC o Iniciativa per Catalunya. A la ciutat de Barcelona el Partit Socialista va mantenir la posició del 1983 i va conservar l'alcaldia amb el suport d'Iniciativa.⁷⁴² Les eleccions del 1987 van mostrar un cert bipartidisme, ja que els vots al PSC i a CiU representaven el 70% del total, amb predomini de CiU als petits municipis i del PSC als grans municipis.

d) El cop d'Estat i el terrorisme

En el primer tram d'aquesta dècada es va produir la sotragada de l'intent de cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 (23 F), que va mostrar el rebuig d'una part de l'exèrcit al sistema democràtic i la seva debilitat.

La violència terrorista va ser molt intensa en aquesta època: el 1980 es van produir 124 víctimes mortals en 912 atemptats comesos majoritàriament per ETA, i alguns pel GRAPO, i malgrat que en els anys successius es va reduir, les xifres continuaven sent molt altes i, a més, van començar els atemptats indiscriminats.

e) La situació socioeconòmica

La situació socioeconòmica d'aquesta etapa també va ser difícil. L'any 1979 es va produir la segona crisi del petroli, que juntament amb altres causes de diversa índole (descens de les inversions, etc.) va sumir l'economia espanyola en una recessió que va durar fins al 1985. Aquesta crisi es va centrar bàsicament en la indústria en general i en la de l'automòbil en particular. Van ser uns anys de gran conflictivitat (més de 7.300.000 treballadors van participar en les vagues), centrada a conservar els llocs de treball, ja que se'n van destruir més de dos milions i l'atur va arribar a quotes molt altes;

⁷⁴² Per a més dades sobre aquestes eleccions, vegeu: *ACM Dossier*, núm. 51 (monogràfic sobre les eleccions locals), 1987.

el 1982 la taxa era del 16%. El caràcter industrial de la crisi va fer que a Catalunya fos especialment greu; l'any 1983 Catalunya tenia la taxa d'atur més alta de les comunitats autònomes, un 21,9%, i a més va experimentar una pèrdua dins l'economia espanyola: va passar del 22,2% de PIB que tenia el 1973 al 18,2%, situació agreujada amb el descens de la inversió estatal: el 1975 va rebre l'11,9% de la inversió total i el 1982, el 5,3%. Cal remarcar les dades de l'atur d'aquests anys: el 13,8% l'any 1980; el 21,9% el 1983, i el 22,3% el 1985, que va ser el punt més alt. Aquest fenomen a Catalunya es concentrava a les comarques industrials de l'entorn de Barcelona, on hi havia el 75% dels desocupats catalans. La recuperació econòmica no es va produir fins al 1985 i el 1988 l'índex d'atur havia baixat fins al 15,2%.

L'any 1982, quan els socialistes assumeixen el poder, el dèficit públic era del 5,4% del PIB, la inflació del 14,4%, el dèficit corrent de la balança de pagament del 2% del PIB i l'atur afectava dos milions de persones. Es van emprendre diferents mesures: devaluació de la pesseta, crisis bancàries (Banca Catalana, Rumasa, etc.) i una reconversió industrial molt cruenta que va produir una gran conflictivitat social i l'enfrontament amb els sindicats.

Un altre aspecte destacat per tots els historiadors d'aquesta dècada és la desmobilització i la pèrdua del protagonisme ciutadà dels darrers anys del franquisme. En el cas de Catalunya, aquest fet s'ha analitzat acuradament en els termes següents: "La societat civil (...) ha anat perdent iniciativa davant la presència i l'actuació de les institucions democràtiques i els partits polítics. Aquests des de 1979, s'han erigit en únics i legítims representants de la societat civil i han anat marcant progressivament els dinàmics moviments socials i les seves associacions (...) A més, una bona part dels dirigents d'aquests moviments han passat a ocupar càrrecs a les noves instàncies de poder polític, des de les quals prioritzen l'acció institucional. Això ha fet que els moviments socials s'anessin afeblint progressivament i perdessin capacitat d'iniciativa i dinamisme. Aquest procés s'ha de situar, evidentment, dins la molt més ampla desmobilització i desmotivació política produïda a Catalunya, i arreu de la península, a partir de 1979 (...)"⁷⁴³.

Pel que fa al tipus de canvi que demanava la població i la seva posició en relació amb el benestar, són interessants els resultats d'un estudi realitzat el 1981⁷⁴⁴ que assenyalava de forma clara el desig de canvis, però no en forma de ruptura sinó mitjançant reformes, i la seva opció per un Estat del benestar de responsabilitat pública. En concret, els resultats van ser els següents: el 75% dels ciutadans espanyols considerava que la societat requeria transformacions a partir de reformes, i més de les dues terceres parts dels enquestats consideraven que l'Estat era responsable del benestar dels ciutadans, mentre que en aquells moments només compartien aquesta darrera opinió la meitat dels francesos i només una quarta part dels americans.

f) La integració a la Comunitat Europea

L'any 1962 el Govern espanyol havia demanat la incorporació al mercat comú, i malgrat el rebuig europeu al sistema autoritari espanyol, l'any 1970 es va negociar un acord preferencial econòmic, tot i que posteriorment les relacions es van deteriorar, especialment en els darrers anys del franquisme. Es pot dir que fins que no es van

⁷⁴³ Borja de Riquer i Joan B. Culla, op. cit., p. 437.

⁷⁴⁴ Dades citades per C. Powel, op. cit., p. 322.

celebrar les primeres eleccions democràtiques la situació no va canviar gaire. El 28 de juliol de 1977 es va demanar oficialment l'ingrés a la Comunitat Europea, i al principi del 1979 van començar les llargues negociacions oficials. El Govern socialista va prosseguir les negociacions i el 12 de juny de 1985 es va signar al Palau Reial de Madrid l'acord d'adhesió a la Comunitat Europea, que preveia l'entrada efectiva d'Espanya l'1 de gener de 1986. És difícil fer una valoració d'aquest fet transcendent; en general es considera que va constituir un èxit polític de gran transcendència, i des del punt de vista econòmic, tot i els beneficis a mitjà i a llarg termini, l'impacte immediat de la inserció en l'ampli i complex mercat europeu va produir problemes importants, que van ser pal·liats en part per l'increment de la inversió estrangera i per la política d'ajudes comunitàries,⁷⁴⁵ que com veurem van incidir també en els serveis socials.

g) Educació

L'educació era un objectiu prioritari del Govern socialista, que va aconseguir aprovar, no sense conflictes, i amb l'oposició de l'Església, la Llei orgànica del dret a l'educació (LODE, 1984), i va prosseguir la reforma mitjançant l'aprovació de la Llei orgànica general del sistema educatiu (LOGSE), que ampliava l'ensenyament obligatori i gratuït fins als 16 anys i reformava la formació professional, decisions que van repercutir en els serveis socials. En l'àmbit universitari ja s'havia promulgat també la Llei de reforma universitària (LRU, 1983), elaborada amb poca participació, que després es va anar burocratitzant i va arribar a provocar el rebuig dels estudiants i del professorat, cosa que va originar conflictes i vagues a tots els nivells educatius (1985, 1986), fins a arribar a la vaga general del gener del 1987, declarada pels estudiants universitaris i secundada més tard pels estudiants d'ensenyament mitjà, que va forçar el Ministeri d'Educació a iniciar negociacions.

h) Serveis socials

Pel que fa als serveis socials, s'ha de tenir en compte que en aquells primers anys de la dècada dels vuitanta els problemes socioeconòmics derivats de l'atur eren extremadament preocupants. El Govern central va iniciar una política de reconversió industrial, d'ajustament i moderació dels salaris i de la despesa pública; això va provocar un augment de la conflictivitat social, amortida en part pels acords sindicals. La millora econòmica no va arribar fins al 1986, però en els anys anteriors els serveis socials es van haver d'encarar a situacions de problemàtiques familiars greus, així com a les dificultats dels joves per trobar la primera feina. Altres problemes que arribaven als serveis socials eren els de l'addicció a les drogues de gent molt jove. A causa de l'accentuació de la crisi econòmica en els sectors més desfavorits, van aparèixer "fórmules submergides de vida, vagabunderia pels carrers i augment de demandes als centres d'acollida".⁷⁴⁶ Per tant, no és estrany que s'elaboressin plans de lluita contra la pobresa, tant des dels ajuntaments com des de la Generalitat o la CEE.

⁷⁴⁵ "Esta situación de permanente déficit comercial para España (...) fue paliada fundamentalmente por dos vías: el extraordinario crecimiento de la inversión extranjera en nuestro país hasta 1992, y 2) el desarrollo de una política de ayudas que el gobierno socialista, y muy especialmente Felipe González, logró de las instituciones comunitarias, convenciéndolas —según sus propias palabras— «de la necesidad de crear un espacio social, económico y cultural en Europa, y no únicamente de la creación de un mercado interno»". J.M. Mañín, op. cit., p. 368-369.

⁷⁴⁶ J. Garau Salas, op. cit., p. 32.

En analitzar la situació dels serveis socials, l'any 1986 dos tècnics dels serveis socials demanaven que l'atenció social primària fos implantada amb tots els suports necessaris, ja que, atesa la situació social tan insatisfactòria, hi havia el risc que els professionals es convertissin en "buròcrates socials" ocupats només a ser "receptors-derivadors de casos (...) fàcilment substituïbles per un ordinador (...)".⁷⁴⁷

3.2. LES PRIMERES ACTUACIONS

3.2.1. Les corporacions locals democràtiques

3.2.1.1 Els ajuntaments

El ritme vertiginós de l'inici d'aquesta etapa obliga a recordar la cronologia de les convocatòries electorals i referèndums de l'any 1979. S'acabava de celebrar el referèndum per a la aprovació de la Constitució, el desembre del 1978, el mes de març es van fer les eleccions generals, que va guanyar per majoria relativa UCD, i el mes d'abril les municipals, amb victòria de l'esquerra en les principals ciutats. El desembre hi va haver el referèndum de l'Estatut d'Autonomia, que va obrir la porta a les primeres eleccions a la Generalitat, dutes a terme el mes de març del 1980, que va guanyar CiU per majoria relativa.

Els primers ajuntaments democràtics assumeixen les seves responsabilitats amb gran entusiasme i voluntarisme, trenquen amb l'herència franquista i recuperen l'espai local —una instància clau per als serveis socials— per a la democràcia. S'ha de tenir en compte que quan prenen possessió els nous consistoris tot just s'ha acabat d'aprovar la Constitució, que introdueix canvis radicals en el model d'Estat, i encara s'ha de desenvolupar i queda pendent l'aprovació l'Estatut, amb un govern de la Generalitat provisional a les acaballes. Per tant, el marc d'actuació no era gens clar i els recursos eren molt escassos. Tanmateix, la incertesa legal i la inexperiència dels nous càrrecs van aconseguir imprimir una dinàmica peculiar a les actuacions d'aquests primers anys, amb respostes molt imaginatives i reactives en funció de les demandes acumulades, entre les quals figuraven en un lloc destacat les relatives a l'àmbit del benestar social.

Per analitzar les actuacions del món local en aquest període revisarem, en primer lloc, les característiques de la situació de partida i les primeres realitzacions municipals, i després presentarem el cas de l'Ajuntament de Barcelona, a causa de la seva significació i de la influència que va tenir en la configuració dels serveis socials catalans, i fins i tot d'ajuntaments forans i altres comunitats autònomes.

a. Situació de partida i primeres actuacions

Per examinar els trets més característics del moment inicial i de les primeres realitzacions ens servirem com a base dels treballs del primer mapa de serveis socials, de la informació facilitada per alguns ajuntaments,⁷⁴⁸ així com d'altres materials que

⁷⁴⁷ Ignasi Casals i Montse Obiols, "Radiografía a la atención social primaria", *Documentación Social*, núm. 64, juliol-setembre del 1986.

⁷⁴⁸ Aquesta informació va ser recollida per a l'estudi *Marc històric dels serveis locals de Catalunya*, de Glòria Rubiol i Antoni Vilà, publicat per la Diputació de Barcelona el 2003. Aquesta publicació pot ser útil per ampliar i singularitzar la informació presentada, així com per trobar les referències bibliogràfiques i la procedència exacta de tota la informació.

hem trobat en diverses publicacions. Malgrat que aquest conjunt documental no sigui complet, considerem que permet presentar una panoràmica general i una aproximació a les principals tendències. En concret, la informació municipal es refereix als ajuntaments de Barcelona, Tarragona, Lleida, Girona, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Sabadell, Terrassa, Santa Coloma de Gramenet, Mataró, Reus, Manresa, el Prat de Llobregat, Granollers, Sant Feliu de Llobregat, Ripollet, Valls, Navarces, Barberà del Vallès, Vic, Masnou, Berga i Torroella de Montgrí.

Per governar molts ajuntaments catalans, com que el vot estava molt dividit entre els principals partits, es van firmar acords anomenats *pactes de progrés*, que amb diferents variacions incloïen el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC, 1978), el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC, 1936), la coalició CiU (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC, 1974 i Unió Democràtica de Catalunya, UDC, 1931) i, a més, en alguns municipis, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC, 1931) o membres d'algun partit minoritari.

Els nous ajuntaments van haver d'afrontar d'entrada una veritable allau de demandes i reivindicacions ciutadanes derivades de les mancances de tota mena (urbanístiques, d'infraestructures, de manca de serveis i equipaments, tant educatius com sanitaris o de serveis socials, entre altres) que s'havien anat acumulant durant l'etapa franquista i que ara, de sobte, afloraven. Per afrontar aquestes demandes molts ajuntaments no disposaven d'organització o tenien estructures molt febles, sense recursos i en una situació financera gairebé de fallida. Un dels alcaldes elegits descrivia la situació de la manera següent: "Quan l'any 1979 van irrompre als ajuntaments les energies populars, els pobles i les ciutats de Catalunya estaven pràcticament paralizats. Pressupostos congelats, factures al calaix, projectes encallats, descrèdit polític i manca de perspectiva i idees per enfocar els problemes reals d'una societat en creixement. El balanç que es podria fer dels ajuntaments durant el franquisme es podria sintetitzar amb la idea que va ser l'època en què les cases van créixer més de pressa que els carrers, els equipaments, els espais lliures i els serveis. I hi podríem afegir que es desconeixia o es trobava en estat molt embrionari tot l'àmbit dels serveis personals (...) ja s'entén que amb aquest panorama l'any 79 va significar un canvi radical, l'obertura de comportes contingudes i reprimides durant tants anys. Les expectatives eren quasi il·limitades i, malgrat tot, els recursos, les competències i el marc legal imposaven enormes limitacions. En els dos últims àmbits la realitat va imposar el seu ritme i la demanda social va trencar tots els esquemes preestablerts fins a situar l'àmbit competencial de les administracions locals en un terreny amplíssim, lligat a les necessitats vitals dels ciutadans".⁷⁴⁹

Pel que fa als serveis socials, els ajuntaments democràtics havien d'afrontar una doble tasca: desmuntar les obsoletes institucions tancades, on els usuaris quedaven aïllats, i substituir els circuits i les pràctiques benèfiques per altres formes més actualitzades de beneficència. La transformació va ser difícil i lenta en els primers anys, sobretot als municipis petits. A les grans poblacions s'anaven produint canvis notables respecte a la implantació dels serveis socials, encara que amb dificultats de vegades internes i lligades a les concepcions sobre la naturalesa i les funcions dels serveis socials, com recordava anys més tard Rosa Barenys, primera regidora de Santa Coloma de Gramenet i després diputada pel PSC: "El més difícil va ser reconvertir un tipus de demanda que havia de desaparèixer com a tal i s'havia de canalitzar cap a altres objectius. Però, en

⁷⁴⁹ Joaquim Nadal i Farreras, "Els ajuntaments, un corcó tossut, l'ase dels cops", dins *15 anys de democràcia municipal. 1979-1994*, (Girona, Caixa de Girona - El Punt, 1994), p. 4-5.

segon lloc, era necessari fer entendre, a la resta de companys del Govern municipal, què eren els serveis socials, que no eren ni beneficència ni sanitat. Perquè una altra de les discussions metodològiques que vam tenir era si els serveis socials s'havien de prestar des de les àrees de sanitat i serveis socials o si aquesta havia de ser una àrea amb personalitat pròpia. Ara ningú no dubta que hi ha d'haver un departament o àrea de serveis socials però ens va costar moltíssim fer-ho entendre”.⁷⁵⁰

La normativa vigent era encara la Llei de règim local del 1955, evidentment, en tot el que no fos contrari a la Constitució que s'acabava d'aprovar. Aquesta normativa, com s'ha dit, els atorgava competència en beneficència, assistència medicofarmacèutica a famílies desvalgudes, prevenció i repressió de la mendicitat, protecció de menors, millora dels costums, així com la funció genèrica de qualsevol altra obra o servei que tingués per objecte el foment dels interessos i la satisfacció de les necessitats generals i de les aspiracions de la comunitat municipal.

En alguns ajuntaments hi havia una unitat administrativa encarregada de la beneficència o l'assistència social per fer-se càrrec de les obligacions derivades de la normativa de beneficència i de règim local. En la major part de municipis, atesa la manca de voluntat política per emprendre accions en l'àmbit social i la situació de gran precarietat econòmica de les hisendes locals (amb uns recursos financers escassos i insuficients per cobrir els serveis municipals mínims), es feia una interpretació restrictiva de les competències assignades per la Llei de 1955. No obstant això, alguns ajuntaments havien impulsat projectes nous, com la creació d'equips psicopedagògics a Cornellà (el Baix Llobregat)⁷⁵¹ i a altres ajuntaments, el suport social a les escoles (Sabadell) o altres experiències d'atenció psicosocial a les escoles.

La majoria dels nous consistoris, com veurem, van ampliar els serveis d'atenció als ciutadans, tot i el confús marc normatiu, ple de dubtes, que els obligava sovint a emparar-se en l'esmentada clàusula genèrica. Així, doncs, sense una base legal específica, però amb l'única referència del reconeixement constitucional dels drets dels ciutadans, força ajuntaments van iniciar el camí cap a la “ruptura” amb la situació anterior i van posar en marxa prestacions i actuacions de serveis socials. Tot seguit assenyalem, a partir de la informació recollida, alguns dels aspectes més rellevants d'aquesta situació, així com de les respostes adoptades en aquesta matèria:

- a) Molts dels nous consistoris (Tarragona, Lleida, Girona o l'Hospitalet, entre d'altres) es trobaven en general amb el fet que tot el que hi havia relacionat amb els serveis socials eren les activitats centrades en la beneficència, com els albergs d'acollida de transeünts, l'atenció medicofarmacèutica gratuïta i els ingressos hospitalaris o en asils de les persones inscrites en el padró de beneficència o similars, unes funcions que en els ajuntaments més grans podia estar al càrrec d'un “assistent social”.
- b) Les hisendes locals eren exhaustes, no hi havia recursos per afrontar els serveis mínims. Amb tot i això, alguns ajuntaments van emprendre accions immediates, fins i tot sovint, com veurem, en matèries que no eren responsabilitat seva, però

⁷⁵⁰ Encarnació Martínez Morant, “Entrevista a Rosa Barenys”, *Notícia del Col·legi*, núm. 85, desembre del 1999, p. 18-21.

⁷⁵¹ *Les polítiques municipals de benestar social. Un estudi a 10 municipis de la província de Barcelona*, (Diputació de Barcelona, Patronat Fundació Flor de Maig, 1987), p. 367 i s.

amb una forta demanda social. Per la informació que hem obtingut, podem constatar que les primeres ajudes de la Generalitat per crear els serveis socials de base de l'any 1981 van suposar una empena important per a molts ajuntaments, i també els va ajudar després l'aclariment dels models establert a la Llei de serveis socials del 1985. Molts ajuntaments van incrementar els pressupostos en serveis socials i van assolir quanties importants en poc temps, especialment si tenim en compte que es partia pràcticament de zero; així, per exemple a l'Hospitalet l'any 1983 era ja de 90 milions⁷⁵² i a Sabadell l'any 1987 va arribar als 160 milions.⁷⁵³

- c) En general, l'Administració local no disposava de professionals per organitzar i gestionar programes socials. Només hi havia treballadors socials en alguns ajuntaments, com per exemple a Girona, l'Hospitalet, Mataró, Barberà del Vallès o Reus, on n'hi havia un, o a Badalona i Granollers, on n'hi havia dos. Les funcions que realitzaven aquests professionals s'orientaven a tramitar ajudes, fer gestions o prestar serveis en altres àmbits, com ara l'habitatge,⁷⁵⁴ l'educació, la salut, etc. Els nous ajuntaments comencen a contractar assistents socials i l'increment en els primers anys va ser espectacular; per exemple l'Ajuntament d'Hospitalet, que tenia un professional al començament de la democràcia, en sis anys va arribar a tenir 53 tècnics, sense comptar el personal administratiu; Badalona el 1982 havia ampliat la plantilla de serveis socials fins a 120 persones, i Santa Coloma de Gramenet, que l'any 1980 tenia tres assistents socials, l'any 1984 tenia 36 professionals de diferent titulació. Cal remarcar aquest darrer aspecte, ja que durant aquest període es van incrementar els recursos humans, però també es van diversificar els professionals que hi treballaven, que provenien especialment dels camps de l'educació social, la salut, la psicologia o el dret.
- d) Les demandes que arribaven als serveis socials eren de tota mena, des de les que procedien encara de la darrera ona d'immigració massiva per mancances en les infraestructures i equipaments, o la manca d'habitatge en condicions, fins a les necessitats originades per les elevades taxes d'atur. Per donar una idea del tipus i nombre de demandes, podem veure tres exemples d'indrets i anys diferents. A Terrassa l'any 1986 els problemes que arribaven a l'atenció primària, per ordre decreixent de freqüència, eren: problemes econòmics, de salut, atur i problemes de feina; problemàtiques familiars; habitatge, problemes relacionats amb la infància i problemes de conducta.⁷⁵⁵ A Mataró l'any següent el rànquing de les demandes a l'atenció primària era el següent: infància (sobretot necessitat d'escoles bressol, d'alimentació infantil, de llibres escolars, d'internament, d'activitats de temps lliure); habitatge (demandes d'habitatge i problemes de deutes de lloguers); vellesa (suport i ajuda a la llar, residències); peticions d'alimentació individual i familiar; qüestions familiars (conflictes en relacions familiars i alguns casos de maltractament); joves (peticions d'assessorament i de treball); problemes

⁷⁵² *Servicios sociales. Memoria 1979-1983*, Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (s.a.), i *10 anys de política social d'atenció a les persones 1979-1989*, Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, Àrea de Sanitat i Serveis Socials, 1989.

⁷⁵³ Vegeu *Memòria dels Serveis Socials d'Atenció Primària 1986* i *Memòria de Serveis Socials 1987*, de l'Ajuntament de Sabadell.

⁷⁵⁴ Antoni Vilà i Flaquer i Antoni Vilà i Mancebo, "De la caritat a la justícia, de la beneficència a la protecció", *Revista de Girona*, núm. 200, maig-juny del 2000, p. 142.

⁷⁵⁵ *Serveis d'Atenció Social. Memòria 1986* (Ajuntament de Terrassa, Institut Municipal per a la Salut i la Qualitat de Vida).

relacionats amb la salut.⁷⁵⁶ Finalment, a Vic l'any 1989 els principals problemes que es van detectar van ser: la tendència a l'envelliment de la població, sobretot al barri antic, la problemàtica de l'habitatge, el fracàs escolar i la necessitat d'atenció a la infància.⁷⁵⁷ Es constata, doncs, que una bona part de la demanda presentada deriva de necessitats bàsiques no cobertes, sovint corresponents a dèficits d'altres àmbits d'intervenció, com les polítiques de redistribució de rendes, l'educació, la salut o l'habitatge.

- e) Les respostes davant el cúmul de demandes expressades va ser també molt variada, es va fer quasi de tot, com comenta Amadeu Mora: "(...) en els inicis en els serveis socials municipals pròxims en el barris es feien múltiples gestions i tràmits a poblacions molt allunyades de la formació i informació necessàries per tramitar prestacions a la Seguretat Social, a l'INEM, etc. i fèiem, en paraules d'aquell temps, de «gestoria dels pobres», a falta d'un sistema propi de serveis socials treballàvem sobretot amb el conjunt de prestacions del sistema de protecció social existent. (...) Interveníem en «guarderies» en alguns casos, en els anys 79-84, dependents de serveis socials amb un enfocament de fer un servei a la incorporació de la dona al treball i que progressivament van evolucionar vers l'escoles bressol i a dependre d'ensenyament. Intervenció en habitatge i real·lotjaments des de barraques a polígons d'instituts públics o patronats d'habitatge. Intervenció en escoles d'adults com a servei dinamitzador de la comunitat o de formació per a poblacions amb un alt índex d'analfabetisme. Tot plegat configurava un servei social municipal molt polivalent (...) generalista, amb proximitat i relació amb les poblacions que habitaven a les perifèries de les ciutats o pobles, amb una forta autonomia professional, amb escassos recursos propis i una gran dispersió de recursos a utilitzar en diferents administracions i departaments".⁷⁵⁸

Les respostes articulades, doncs, van ser molt diverses, la majoria purament reactives a les demandes, per canalitzar les reclamacions col·lectives, de gent gran, disminuïts, agrupacions de dones, associacions de veïns, com assenyalen des de la Paeria lleidatana, mitjançant l'establiment de programes específics per a l'atenció de la infància i joventut, la gent gran, les dones o programes per a transeünts, com feren a Granollers, o la creació d'equipaments i serveis. Entre els principals equipaments que es van crear des dels municipis, generalment amb subvencions de la Generalitat, cal esmentar els centres de serveis socials municipals o similars, que entre altres funcions acollien els equips de serveis socials d'atenció primària, les residències, especialment per a gent gran, els centres oberts per a la infància o centres per a disminuïts, així com serveis com l'atenció domiciliària. A més, des dels serveis socials es van crear equipaments i serveis destinats a cobrir mancances pertanyents a altres sectors de la intervenció social, com ara guarderies (a molts ajuntaments), escolarització plena des dels 6 anys (Sant Feliu de Llobregat) o serveis de planificació familiar.

També es van donar respostes diferents, basades en altres lògiques, per exemple la territorial, que se centrava en l'atenció als barris, amb més treball social que serveis socials, amb més mediació amb altres serveis o institucions que intervenció

⁷⁵⁶ *Memòria 1987*, Departament de Serveis Socials, Ajuntament de Mataró.

⁷⁵⁷ *Memòria dels serveis del Departament de Benestar Social. Any 1989*, Ajuntament de Vic.

⁷⁵⁸ Així ho explica Amadeu Mora a A Vilà et al., *Els serveis socials...*, op. cit. (1999).

o administració de recursos propis”, com es va fer a Girona.⁷⁵⁹ En aquesta línia comunitària també es van desenvolupar, especialment en pobles petits i mitjans, processos d’organització i mobilització de la comunitat i de coordinació de recursos educatius, sanitaris i socials, com a Torroella de Montgrí.⁷⁶⁰

També s’ha de fer referència a les respostes sociosanitàries municipals, com l’emblemàtica actuació de l’Ajuntament de Sabadell —amb govern comunista en tots aquests anys que analitzem—, que va implantar aquest model durant el segon mandat.⁷⁶¹ L’1 de desembre de 1984 aquest ajuntament va signar un conveni amb l’Institut Català de la Salut (ICS) en relació amb l’atenció primària sanitària⁷⁶² on es precisava que l’Ajuntament posaria “els equips de serveis socials de base i els mitjans materials precisos, per tal de fer possible l’aplicació als centres d’assistència primària de l’ICS de programes i recursos concrets socio-sanitaris (...)”.⁷⁶³ Durant l’any 1985 els serveis socials municipals es van integrar als centres d’atenció primària (CAP) dels barris de Can Deu, Ca n’Oriac i Torre-Romeu, i el 1986 i 1987 als altres CAP de la ciutat. Amb el model sociosanitari s’intentava “un tipus de treball on sanitaristes i treballadors socials donessin una resposta conjunta i unificada als problemes, (...) un model que avancés cap a la superació de l’acte assistencial i que s’orientés cap a la promoció de la salut entesa en el sentit ampli”⁷⁶⁴. Els centres d’atenció primària van integrar els serveis socials amb els sanitaris i es va plantejar un treball interdisciplinari. Cada barri havia de tenir un centre d’assistència sociosanitària, l’escola i el centre cívic. Un dels acords polítics importants va ser el de no treballar sobre problemes, ni tan sols sobre demandes concretes, sinó treballar per programes.

- f) Pel que fa a l’organització dels serveis socials, inicialment va ser molt rudimentària, durant el primer mandat formava part d’altres regidories o ponències, especialment amb sanitat (Girona, Manresa, l’Hospitalet, Vic), encara que en algun cas també amb ensenyament (Berga). Nogensmenys, en alguns casos, es van crear regidories o departaments específics, com ara a Lleida, que fou adscrit a l’alcaldia,⁷⁶⁵ i en algun cas es va anomenar d’atenció social, com ara a Terrassa. En el segon mandat s’observa un procés d’emancipació i es formen regidories específiques. Quant a l’organització interna, sovint s’estructuraven sectorialment per col·lectius (gent gran, disminuïts, infància, etc.), tot i que normalment es combinaven amb programes de caire més transversal (droga, dona, etc.).

Des del primer moment, però sobretot a partir del segon mandat, alguns també es van descentralitzar, tant territorialment com institucionalment. Pel que fa a la primera descentralització, sovint era una simple desconcentració; es deia *territorialització* dels serveis socials i consistia a sectoritzar el territori, normalment per barris o districtes, i assignar-hi un o més professionals. La descentralització institucional en alguns moments es va considerar com una fórmula capaç de vèncer

⁷⁵⁹ Informació facilitada per Amadeu Mora, responsable dels serveis socials de l’Ajuntament de Girona.

⁷⁶⁰ Informació facilitada per Conxita Vila.

⁷⁶¹ “L’atenció primària socio-sanitària és l’eix d’una experiència de canvi a Sabadell”, *Catalunya Municipal*, any 2, època 2, núm. 8, 28 de gener de 1987, p. 6.

⁷⁶² *Serveis Socials. Memòria d’Atenció Primària 1984*. Ajuntament de Sabadell (s.a.).

⁷⁶³ *Ibidem*.

⁷⁶⁴ *Ibidem*.

⁷⁶⁵ Informació facilitada per Carme Tobella i Barés, responsable dels serveis socials de l’Ajuntament de Lleida.

la burocratització i la rigidesa de l'Administració local, seguint potser l'exemple de la Generalitat amb l'ICASS. Un dels primers va ser l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, creat l'any 1983⁷⁶⁶ sota la fórmula jurídica de fundació pública municipal per a la gestió dels serveis socials; després el van seguir molts d'altres, com l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona, creat al començament de 1986. També s'ha d'esmentar l'organisme autònom local establert a Sabadell l'any 1987, que, consegüent amb el seu plantejament sociosanitari, va crear l'Institut Municipal de Serveis Socials i Sanitaris⁷⁶⁷ per gestionar els serveis i equipaments d'ambdós sectors, i la Regidoria de Serveis Socials i la Regidoria de Serveis Sanitaris es van reservar per a funcions planificadores i directives.

- g) La participació en aquests anys no va ser gaire reeixida; són diverses les raons generals que s'esgrimeixen, a algunes ja ens hi hem referit. Pel que fa a l'àmbit local, es justifica pel fet que hi havia tasques més prioritàries, com ara posar ordre a l'Administració, o bé que els líders d'aquells moviments s'havien incorporat als ajuntaments. El fet és que fins al final del segon mandat no es comencen a plantejar normes reguladores de la participació ciutadana. Entre les primeres normes que es van plantejar hi ha la de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat el 1985, i l'any següent es van aprovar les de la ciutat de Barcelona.⁷⁶⁸ Des dels serveis socials abans ja s'havien posat en marxa experiències participatives, sovint sectorials, com per exemple el Consell Municipal de la Tercera Edat a Tarragona l'any 1980.
- h) Les relacions dels ajuntaments amb les entitats d'iniciativa social han estat sempre complexes. En aquest període —fins i tot s'observen experiències anteriors—, en què pràcticament no hi havia professionals als ajuntaments, es detecten alguns casos de col·laboració o suplència d'interès en determinats àmbits i per atendre problemàtiques socials concretes. Es pot esmentar, a la dècada dels seixanta, el cas de Granollers, on l'Ajuntament va patrocinar conjuntament amb Càritas el treball de dues assistents socials per atendre els problemes socials dels immigrants que havien vingut de diverses regions d'Espanya,⁷⁶⁹ o amb aquesta mateixa institució de l'Església de la diòcesi de Girona, que va contractar un assistent social per atendre durant els mesos d'estiu els immigrants del sud d'Espanya que anaven als pobles de la costa (Calella de la Costa, Lloret, Pineda) a treballar en l'hostaleria i es trobaven amb greus problemes d'allotjament, entre altres; en aquest projecte inicialment hi va col·laborar el Gremi d'Hostaleria, però més endavant es va fer només amb els ajuntaments implicats i es va ampliar a tots els mesos de l'any.⁷⁷⁰

En aquestes col·laboracions s'observa també algun cas relacionat amb el treball social a les empreses, com el que es va produir a Blanes, on des de l'any 1967 i

⁷⁶⁶ Sobre l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una experiència innovadora, vegeu: Teresa Arqué, "L'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una eina feta a mida i en constant evolució" (*Fer Ciutat*, núm. 13-14, octubre del 1985 - maig del 1986, p. 12-13) i Joan Brió i Albert Müller, "Instituto Municipal de Servicios Sociales de Badalona" *CEUMT. La revista municipal*, núm. 68, novembre de 1983, p. 22-23).

⁷⁶⁷ Per a una explicació detallada de les tasques d'aquest institut, vegeu l'article del regidor de Serveis Socials de Sabadell, Antonio Fernández Pérez, "La gestió en serveis socials", *Revista de Treball Social*, núm. 106, juny de 1987, p. 105-110.

⁷⁶⁸ F. Pindado, *La participació ciutadana a la vida de les ciutats* (Barcelona, Ediciones del Serbal, 1999), p. 16.

⁷⁶⁹ Informació facilitada per Montserrat Berrón.

⁷⁷⁰ Informació facilitada per Roser Torrentó.

durant 13 anys hi va haver un assistent social que va ser contractat per una empresa privada radicada al municipi per portar a terme una tasca que havia de beneficiar tot el poble; així ho va reconèixer l'Ajuntament, que li va donar suport i col·laboració.⁷⁷¹ Aquest treball va tenir continuïtat quan, amb l'adveniment de l'Ajuntament democràtic, aquest va decidir iniciar els serveis socials al municipi i va convocar una plaça d'assistent social que va ser coberta el 1980.

Un cas diferent és el de les entitats sense ànim de lucre creades amb voluntat de complementar l'acció de l'Administració pública. Per exemple, l'any 1982 es va crear l'Associació Promotora del Treball Social (APTS) amb l'objectiu inicial de facilitar la contractació de personal per als serveis socials, especialment per a l'Ajuntament de Barcelona, en uns moments en què existien recursos per fer-ho però les plantilles de treballadors municipals estaven congelades, en virtut de la Llei de sanejament de les hisendes locals, d'àmbit estatal.

- i) Des de l'àmbit municipal es van fer de bon començament estudis i investigacions per planificar les activitats. Entre els primers estudis que es van fer podem esmentar un estudi sociològic de Lleida,⁷⁷² o l'estudi encarregat per l'Ajuntament del Prat de Llobregat⁷⁷³ per conèixer la problemàtica i els recursos del municipi abans de dissenyar les actuacions. Després van ser molts els ajuntaments que van fer recerques i van aprovar planificacions (Mataró, el 1980; Granollers, el 1980; Vic, el 1982; Terrassa, el 1984; Valls, 1985-1987), que s'incrementaren a partir de la publicació del *Mapa de serveis socials* l'any 1984.

Les entitats cíviques de recerca també comencen a incloure en les seves investigacions la temàtica dels serveis socials; així, en un estudi prospectiu encarregat per la Fundació Jaume Bofill el 1979 sobre com havia de ser la Catalunya del futur, al costat dels capítols dedicats a temes habituals en aquests tipus d'estudis, com podien ser la política urbanística, les escoles, el sistema sanitari, l'ordenació del territori, etc., apareixia per primera vegada un capítol dedicat al sistema de serveis socials.⁷⁷⁴

- j) Es van realitzar i es van impulsar activitats de formació i capacitació, tant del personal intern de l'Administració local com de l'extern. Entre aquestes darreres, cal esmentar els cursos de preparació de treballadors familiars, imprescindibles per posar en marxa el nou servei d'atenció domiciliària; en aquest cas un dels ajuntaments pioners va ser el del Prat de Llobregat, que va fer el curs el gener del 1981.
- k) Un darrer aspecte que s'ha de tenir en compte és el relacionat amb la magnitud i estructura de la dimensió financera municipal, una qüestió molt difícil en aquells anys, en part per les dificultats relacionades amb la configuració de l'ordenament

⁷⁷¹ M. Concepción Requena, "Cinco años de trabajo social en un pueblo de la costa", *Revista de Treball Social*, núm. 51, juliol-setembre del 1973, p. 7-23, i "Cinc anys de treball social en un poble de la costa. Blanes 1967-1971", *Blanda*, desembre de 1999.

⁷⁷² L'estudi es titulava "Diagnosi preliminar social dels barris perifèrics de Lleida" (1979); els seus autors eren Montserrat Montagut i Ramon Rojo.

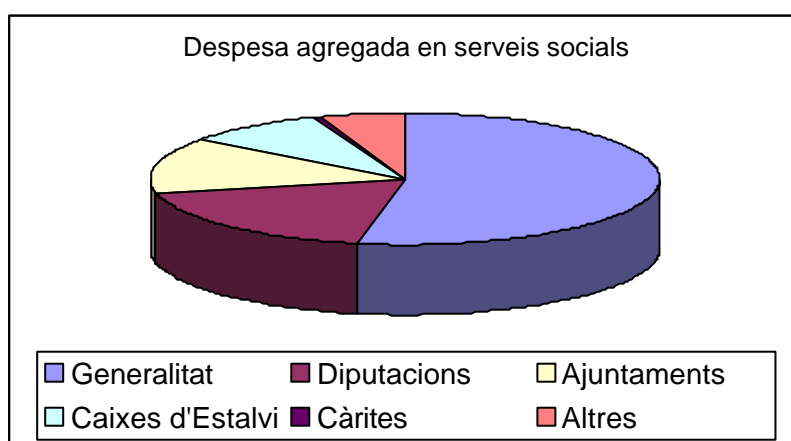
⁷⁷³ *Servicios Sociales. Memoria 1980/83*, Ajuntament del Prat de Llobregat.

⁷⁷⁴ Glòria Rubiol, "Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom", *Catalunya cap a l'any 2000*, op. cit., p. 153-171.

jurídic de les responsabilitats municipals en aquest àmbit,⁷⁷⁵ ja que fins al 1980 les entitats locals no van estar obligades a estructurar els seus pressupostos, i aleshores es van haver d'ajustar al sistema vigent des del 1968 per als pressupostos generals de l'Estat. Segons el *Mapa de serveis socials*, la participació atribuïble als ajuntaments en la despesa en serveis socials en el conjunt del sector públic era baixa, però cal tenir en compte la penúria econòmica dels ajuntaments en aquells anys, així com les dificultats tècniques de quantificar un important component de serveis i suport indirecte.

La informació sobre aquesta qüestió aleshores era minsa, però segons l'estimació dels autors del *Mapa*, com a resultat d'una mostra de municipis de més de 5.000 habitants, el 53% de la despesa agregada en serveis socials corresponia a la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, el 18,6% a les diputacions, el 13,6% als ajuntaments, el 9% a les caixes d'estalvi i el 0,5 % a Càritas.⁷⁷⁶ Segons altres fonts, en el pressupost del 1982 la Generalitat finançava el 58% del conjunt de l'oferta de serveis socials a Catalunya, però el pes d'aquest sector no superava aleshores el 3,5% del total de la despesa de la Generalitat.⁷⁷⁷

Gràfic 11



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del *Mapa de serveis socials*

En contrast amb l'estructuració de la despesa de la Generalitat, les diputacions i els ajuntaments dedicaven una part substancial de les seves despeses al manteniment de centres propis i a subvencions per invertir en equipaments, mentre que la quantitat que dedicaven a ajudes individuals era baixa. En la prioritització de programes destaca la despesa municipal per a la primera infància i la vellesa i l'elevada participació en el finançament dels serveis d'atenció primària, que, en proporció a les disponibilitats conjuntes, superaven l'aportació de la Generalitat pel mateix concepte.⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ Sobre la situació econòmica dels serveis socials municipals, vegeu: *Mapa de serveis socials*, vol. II, cap. II, p. 38-47.

⁷⁷⁶ *Ibidem*, p. 25-26.

⁷⁷⁷ *Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1982, p. 7.

⁷⁷⁸ *Mapa de serveis socials*, vol. II, p. 41-42.

Respecte a la correspondència entre el volum de la població i la proporció pressupostària que els ajuntaments dedicaven als serveis socials, segons les dades contingudes en el *Mapa* són les següents:⁷⁷⁹

Taula 23

Percentatge de pressupost municipal dedicat a serveis socials

<i>Municipi</i>	<i>% de mitjana</i>
de 5.000 a 10.000 habitants	2,8
de 10.000 a 25.000 habitants	2,4
de 25.000 a 100.000 habitants	3,9
de 100.000 a 250.000 habitants	3,5

Font: Mapa de Serveis Socials.

En aquestes dades es percep un increment del percentatge dedicat a serveis socials quan augmenta la població del municipi.

Per tancar aquest breu repàs de les actuacions municipals en aquesta etapa inicial i per tal d'apropar-nos a la realitat dels serveis socials en un territori concret, ja en el segon mandat municipal, presentem una síntesi dels resultats d'un estudi realitzat per la delegació de Girona del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya que es van portar a terme durant els anys 1984-1985 a les comarques de Girona i que, tot i referir-se al treball social municipal, facilita informació relativa als ajuntaments de les comarques gironines que disposaven de serveis socials:⁷⁸⁰

Taula 24

Municipis de les comarques gironines que disposaven de serveis socials. 1984-85

<i>COMARCA</i>	<i>POBLACIONS AMB SERVEIS SOCIALS</i>
El Gironès	Girona, Llagostera i Salt
L'Alt Empordà	Castelló d'Empúries, l'Escala, Figueres i Roses
El Baix Empordà	La Bisbal, Palafrugell, Palamós, Sant Feliu de Guíxols i Torroella de Montgrí
La Selva	Anglès, Arbúcies, Blanes, Breda, Hostalric, Lloret i Vidreres
La Garrotxa	Olot i mancomunitat d'onze municipis
El Ripollès	Ripoll i Consell de Muntanya
La Cerdanya	Puigcerdà

Font: Seminari sobre Treball Social Municipal a les Comarques Gironines

Amb els resultats d'aquest estudi referent a deu dels ajuntaments esmentats, constatem la situació següent:

- a) El total de personal en serveis socials en els 10 municipis era de 52 persones: 17 assistents socials, 11 educadors especialitzats, 9 treballadores familiars, 5 mestres de taller, 3 psicòlegs, 3 monitors juvenils; 3 auxiliars i una mestressa de la llar.

⁷⁷⁹ *Ibíd.*

⁷⁸⁰ Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, Delegació de Girona, Seminari sobre Treball Social Municipal a les Comarques Gironines (s.a.).

- b) Els equipaments estaven constituïts per 12 locals socials, 2 aules tallers, una comunitat infantil, un centre d'acolliment, una llar infantil i uns 9 despatxos per als professionals.
- c) En un dels ajuntaments Serveis Socials estava amb Joventut; en un altre anava sol; en quatre amb Sanitat i en quatre més amb múltiples conselleries, principalment Cultura i Ensenyament.
- d) Entre les característiques comunes del treball social en aquests municipis en aquells moments destacaven les següents:
- Es dedicava una atenció prioritària a infants, joves, individu-família i tercera edat.
 - El principal recurs municipal era el personal.
 - Hi havia poca coordinació intramunicipal; els departaments amb què es contactava més eren Sanitat, Policia i Ensenyament.
 - La principal dificultat era la manca de recursos i la manca de coordinació.
 - La cobertura en tots els àmbits era parcial.⁷⁸¹

b. L'Ajuntament de Barcelona

L'Ajuntament de Barcelona va desenvolupar un lideratge en la creació i el desenvolupament dels serveis socials catalans i va ser un punt de referència estatal. El grup de professionals, militants socialistes, que havien estat pioners en la presentació de propostes sobre els serveis socials, amb la victòria electoral d'aquest partit a l'Ajuntament de Barcelona, va disposar d'un espai on podien posar en pràctica les seves iniciatives, especialment després de l'intent frustrat a la Conselleria de Governació de la Generalitat prestatutària. És important reiterar la situació de buit i d'incertesa legal i la manca d'un govern català estatutari, a més de les múltiples especulacions sobre futures estructuracions, com per exemple sobre la imminent supressió de les diputacions i el traspàs dels seus serveis a la Generalitat i als ajuntaments.⁷⁸²

Durant el franquisme a l'ajuntament barceloní hi havia una comissaria de beneficència en la qual treballaven assistents socials que s'ocupaven dels ingressos a les institucions d'asil, dels anomenats *bitllets de repatriació*, de qüestions relacionades amb la mendicitat i altres qüestions similars. Al principi de la dècada dels setanta va canviar el nom pel de Delegació d'Acció Social i va anar eixamplant les seves funcions. En l'etapa de la transició, se'n va dir Delegació de Serveis de Promoció Ciutadana i disposava aleshores d'alguns serveis que eren del tot insuficients per a una ciutat com Barcelona, i estaven dotats de personal auxiliar i administratiu i al voltant de dotze assistents socials.⁷⁸³

D'altra banda, des de l'any 1956 el Patronat Municipal de l'Habitatge va contractar assistents socials per fer un treball social individualitzat o familiar als barris d'habitatges construïts pel Patronat. També feien treballs comunitaris, generalment als

⁷⁸¹ *Ibíd*em

⁷⁸² Informació facilitada per Francesca Masgoret.

⁷⁸³ Per a l'etapa de la delegació de serveis de promoció ciutadana, vegeu: "Entrevista con Graziella Costa, delegada de servicios de Promoción Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona", *Revista de Treball Social*, núm. 72, desembre del 1978, p. 56-63.

barris, on hi havia un centre social del Patronat, com per exemple la Verneda, Can Clos, Baró de Viver, la Trinitat, etc. Aquests assistents socials van arribar a ser vint quan amb la constitució dels ajuntaments democràtics es van incorporar a l'Àrea de Serveis Socials.⁷⁸⁴

Cal remarcar aquest aspecte de desenvolupament de les comunitats, ja que en alguns barris i suburbis de les poblacions del cinturó industrial de Barcelona i també en altres poblacions de Catalunya ja en els anys seixanta, i més freqüentment en els anys setanta, es van portar a terme algunes experiències interessants de treball social comunitari patrocinades per Càritas, per fundacions i per associacions. Hi va haver, a més, altres experiències subvencionades per empreses privades, com al barri del Besòs (de Sant Adrià de Besòs), a càrrec d'assistents socials i sufragada per una empresa constructora d'habitatges; aquest projecte, que incloïa la construcció i dinamització d'un centre social, es va desenvolupar al llarg de la dècada dels seixanta.

En plena transició, l'any 1977, l'Ajuntament ja va iniciar la transformació de tres grans institucions municipals d'asil per a la infància en petites residències, anomenades *col·lectius*. Aquesta experiència va ser una experiència pionera liderada per educadors especialitzats⁷⁸⁵ i va ser el primer assaig de desinternament de menors a Espanya; es van tancar els grans asils i es van descentralitzar els serveis amb la constitució de vuit petites residències.⁷⁸⁶

Després de les eleccions, es va firmar un pacte entre el PSC, el PSUC, Convergència i Unió i Esquerra Republicana de Catalunya, amb l'alcalde del PSC, Narcís Serra, per governar la ciutat que, malgrat algunes dificultats, es va renovar al cap d'un any, el maig del 1980. Mitjançant un decret de l'Alcaldia de l'1 de juny de 1979 l'Administració municipal executiva es va estructurar en setze àrees d'actuació, una de les quals era la de serveis socials, per a la qual es va designar Francesca Masgoret regidora de Serveis Socials, Rosa Domènech cap de l'Àrea de Serveis Socials, i Montserrat Colomer cap de la Secretaria Tècnica d'aquesta àrea, totes tres assistents socials i membres del PSC.

Aquest decret assignava les "matèries o òmeses" a cada una de les àrees; les que corresponien a l'Àrea de Serveis Socials eren les que es resumeixen a la taula següent.

⁷⁸⁴ Informació facilitada per Montserrat Colomer.

⁷⁸⁵ L'episodi de la lluita veïnal per aconseguir la transformació dels asils en petites residències es descriu breument a: Teresa Montagut, *Democràcia i serveis socials*, op. cit., p. 133-134.

⁷⁸⁶ Alfons Martinell, *El Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona. Una visió històrica. 1969-1980*, Universitat de Girona (s.a.), p. 4.

Taula 25

Funcions de l'Àrea de serveis socials de l'ajuntament de Barcelona. 1979

<p style="text-align: center;">PROMOCIÓ SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoció del sector i de les zones deprimides de la ciutat. • Sociologia urbana: població immigrant i el seu assentament. • Promoció de l'equipament social dels barris de la ciutat en connexió amb les àrees corresponents. • Centres socials. • Promoció social de la dona. • Promoció dels serveis necessaris per evitar la delinqüència. • Centres d'orientació vocacional i professional per a la infància i la joventut. • Atenció als grups ètnics singulars: gitanos i altres. • Coordinació de les institucions socials existents.
<p style="text-align: center;">ASSISTÈNCIA I TRACTAMENTS SOCIALS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protecció de la infància: residències, col·lectius, adopcions, famílies substituïdes. • Tercera edat: llars, clubs, serveis d'ajuda a domicili. • Llars d'assistència social d'emergència per a transeünts, expatriats i damnificats. • Servei permanent d'atencions socials urgents: menjadors, albergs i atenció als damnificats i als extraviats. • Servei d'assessorament especialitzat sobre temes socials i canalització, quan sigui necessari, cap als departaments de Sanitat, Educació, Seguretat Social, Habitatge i Ocupació. • Relacions amb el Patronat Municipal de l'Habitatge i la Delegació d'Urbanisme per a la coordinació i la informació sobre les necessitats d'estatge social i la supressió del barraquisme o altres tipus d'habitatge deficientes.
<p style="text-align: center;">PREVENCIÓ I REINSERCIÓ SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política de reinserció de disminuïts físics, psíquics i sensorials. • Serveis d'esbarjo per a la infància, l'adolescència i la tercera edat (colònies, centres d'esplai, clubs escolars, etc.). • Reinserció social de la tercera edat. • Tractaments dels problemes de conducta, predelinqüència i absentisme escolar. • Aspectes socials de l'alcoholisme, les drogues i la prostitució. • Problemes de reinserció d'expresos, marginats, etc.

Font: elaboració pròpia.

Aquesta llista de funcions es pot qualificar de maximalista, com també ho eren algunes de les altres àrees municipals. De fet, tota la llista presentada per Francesca Masgoret havia estat acceptada pel consistori municipal, amb l'excepció dels centres cívics, que van ser adscrits a l'Àrea de Descentralització i Participació. L'equip directiu dels serveis socials va mostrar una gran tenacitat per portar a terme una opció clara per un sistema de serveis socials integrat i independent dels altres, com ara salut o educació.

D'acord amb aquest model, es va iniciar immediatament la reorganització dels serveis socials⁷⁸⁷ de l'Ajuntament i la creació de centres municipals de serveis socials en

⁷⁸⁷ Calia reorganitzar el nou departament i reconvertir moltes de les activitats que s'havien portat a terme fins aleshores en l'àmbit social municipal, on treballaven 400 persones, la majoria operaris i administratius de les grans institucions, però pocs tècnics.

diferents barris de Barcelona; tanmateix, també s'havien de reconvertir els estereotips sobre el treball social i els serveis socials presents en la mentalitat de molts polítics, que adjudicaven als serveis socials tasques només per pal·liar els dèficits d'altres sectors.⁷⁸⁸ La incidència del model barceloní en altres municipis va ser important, com demostra el fet que des del 1979 responsables de serveis socials d'altres municipis de Catalunya i de la resta de l'Estat visitessin l'Àrea de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona i s'inspiressin en aquesta àrea i en els principis que li donaven forma. Cal recordar que, per exemple, a l'Ajuntament de Madrid,⁷⁸⁹ no va ser fins al 1983 que es va establir una conselleria de serveis socials i fins aleshores l'únic objectiu de la política institucional del consistori madrileny era "l'atenció i gestió del Padró Benèfic o Padró dels Pobres".⁷⁹⁰

Pel que fa a aquest model de serveis socials, ens referirem als elements més singulars que el conformaven:

a) Els centres municipals de serveis socials

Els centres municipals de serveis socials es van situar en els edificis disponibles dels barris amb més necessitats socials. Aquests centres havien de realitzar una doble tasca:

- Ser el nucli físic de prestació de serveis socials al barri.
- Seguint el procés de descentralització administrativa, coordinar els serveis socials existents al barri.⁷⁹¹

Els centres havien d'estar dotats d'equips tècnics interdisciplinaris, a més del personal administratiu, i havien de fonamentar el seu programa en un estudi previ de les necessitats de la zona on estaven situats. S'havia de prioritzar l'animació comunitària com a mitjà per sensibilitzar la ciutadania, motivar la seva participació i promoure el procés d'organització de la comunitat.⁷⁹² Els primers centres de serveis socials es van obrir l'any 1981 a Ciutat Vella (centre Erasme Janer) i a Nou Barris (centre Pau

⁷⁸⁸ Per a una visió de conjunt del desenvolupament de l'Àrea de Serveis Socials, vegeu el capítol que hi dedica Rosa Domènech en el llibre *Panoràmica dels Serveis Socials...*, op. cit. (p. 105-132). Per a la descripció detallada de les activitats realitzades aquells anys en els àmbits de la infància, la gent gran, la dona, els marginats, la prevenció de la delinqüència, les drogodependències, la població gitana i les emergències, vegeu els documents de l'Àrea de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona *Memòria-Informe de maig 1979 a abril 1980, Memòria de 1980, Memòria de 1982 i Memòria 1983-1984*.

⁷⁸⁹ Així ho explica la regidora de Serveis Socials de l'Ajuntament de Madrid, que afegeix que existia a més "allò que els professionals realitzaven per iniciativa pròpia". Vegeu: Pilar Fernández Rodríguez, "Experiencia del Ayuntamiento de Madrid en la creación del sistema público municipal de servicios sociales", *I Jornadas Nacionales de la FEMP*, Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, 1987, p. 201-203.

⁷⁹⁰ Tot i que en el programa del PSOE per a les eleccions municipals del 1979 les propostes havien estat les mateixes que en el programa socialista per a Barcelona, i així mateix es proposaven "centres de serveis socials de barris" per a sectors de 30.000 a 60.000 habitants. *Programa para Madrid del PSOE. Municipales 1979*, p. 46-52.

⁷⁹¹ *Els centres municipals de serveis socials* (Ajuntament de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, 1980), p.

11.

⁷⁹² *Ibidem*, p. 20.

Casals).⁷⁹³ El 1983, al final del primer mandat, en funcionaven deu i el 1987, al final del segon mandat, n’hi havia vint-i-tres.⁷⁹⁴

Els serveis que prestaven els centres eren molts amplis i es dividien en serveis generals o polivalents i serveis específics, que desenvolupaven les tasques que es detallen a la taula següent.

Taula 26

Funcions dels serveis dels Centres de serveis socials

SERVEIS GENERALS O POLIVALENTS	SERVEIS ESPECÍFICS
<ul style="list-style-type: none"> • Informació i assessorament • Tractament de problemes individuals o familiars • Treball comunitari • Assessoria jurídica • Ajut a la llar • Promoció de recursos prelaborals 	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció a la infància • Atenció a la tercera edat • Promoció de la dona • Atenció a disminuïts • Prevenció de la delinqüència • Drogodependències

Font: elaboració pròpia.

Aleshores totes les institucions i serveis socials de la zona depenien dels centres de serveis socials.⁷⁹⁵ Es van crear nous serveis en els diferents àmbits esmentats, tant serveis de tipus similar als que ja existien però de dimensions reduïdes (residències per a la gent gran) com serveis que abans no existien en l’Administració municipal (centres d’orientació per a les dones, centres oberts per a infants i adolescents, de tractament per a drogodependents i altres centres).

El primer mapa de serveis socials destacava la coherència i l’interès dels centres de serveis socials barcelonins i els dedicava un apartat on precisava que “els Centres de Serveis Socials constitueixen el model d’organització integrada i descentralitzada de Serveis Socials que compta per ara amb la definició més precisa, amb una experiència positiva de funcionament i amb una formulació teòrica més avançada dins de la relativitat del nivell i possibilitats legals i econòmiques que limiten (...) l’actuació dels Ajuntaments”.⁷⁹⁶

b) Supressió dels equipaments obsolets

Una altra prioritat va ser el desmantellament de les sòrdides grans institucions, entre les quals hi havia el Centre Assistencial Ciutadella del carrer Wellington, on convien

⁷⁹³ A “Los centros municipales de servicios sociales de Barcelona” (*Cuadernos INAS*, núm. 12, octubre-desembre del 1983, p. 25-40) hi ha una descripció detallada del personal i dels pressupostos dels centres.

⁷⁹⁴ “Entrevista amb Francesca Masgoret Llardent”, *Revista de Treball Social*, núm. 106, juny de 1987, p. 98-101.

⁷⁹⁵ Vegeu l’article de Ramon Nicolau Nos, que fou coordinador de l’Àrea de Serveis Socials de l’Ajuntament de Barcelona, “Experiencia del Ayuntamiento de Barcelona en servicios sociales de atención primaria”, dins *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria*, (Madrid, Marsiega, 1984), p. 80-82.

⁷⁹⁶ *Ibidem*

vells, malalts mentals, transeünts, persones amb alcoholisme i altres problemàtiques.⁷⁹⁷ Les persones acollides en el centre van anar a serveis més adequats, en un complicat procés de transferències que no es va completar fins a l'any 1983.⁷⁹⁸

c) Actuacions sectorials

Una de les actuacions sectorials més destacades és la creació del Patronat Municipal de Disminuïts Psíquics l'any 1980 i del Patronat Municipal de Disminuïts Físics el 1981, a petició de les Assemblees de Disminuïts Físics i de Pares i Tècnics de Disminuïts Psíquics, d'acord amb el que s'havien compromès els diferents caps de llista a les eleccions municipals en un massiu acte preelectoral al Palau de Congressos de Barcelona, a fi d'establir uns instruments de coordinació de les associacions amb l'Administració pública. Ambdós patronats es van constituir com a òrgans autònoms de gestió de l'Àrea de Serveis Socials, amb personalitat jurídica pròpia independent de l'Ajuntament i regits de manera paritària per una junta rectora amb participació del consistori (àrees d'Ensenyament, Joventut, Sanitat i Serveis Socials) i dels representants dels afectats. Aquest patronat ha estat un punt de referència de la participació ciutadana, no tan sols en el diagnòstic i definició de necessitats, sinó també en la presa de decisions i en la gestió.

Per als infants es va passar de tenir 12 col·lectius infantils l'any 1979 a tenir-ne 7 el 1981, una residència juvenil, una residència prejuvenil i 3 centres oberts. El 1983 es va posar en marxa el servei d'acolliment familiar temporal per a infants, que va ser una experiència, en aquells moments, capdavantera.⁷⁹⁹ En el mateix any, el servei d'ajuda a la llar es va estendre a tots els districtes. També es va redactar un pla d'actuació per a la població gitana per als anys 1982-1983.

En una ciutat tan envellida com Barcelona, l'any 1979 només hi havia 3 residències per a la gent gran i 9 casals de barri municipals; el 1983 s'havia incrementat a 10 residències, amb un total de 341 places; quant als casals de barri dependents de l'Àrea de Serveis Socials, n'hi havia 24.

En l'àmbit de les drogodependències, a més de les activitats dels centres de serveis socials, el 1981 es van obrir dos centres dedicats específicament a informació, orientació i tractament d'aquesta problemàtica (Sants i Garbívent) i la comunitat terapèutica de Can Puig.

d) Descentralització

Després de nombrosos debats, estudis i consultes, l'any 1984 l'Ajuntament de Barcelona per unanimitat va decidir iniciar a partir del 1985 un procés de descentralització a fi de portar a terme una política d'apropament dels serveis a la ciutadania i desconcentrar-ne la gestió. En la nova divisió territorial, Barcelona en lloc de dotze districtes en tenia deu, amb uns òrgans representatius i de govern propis anomenats consells de districte. Entre els serveis descentralitzats els de més pes (quant a

⁷⁹⁷ Rosa Domènech, "Dels vells asils als moderns serveis socials", *Fer Ciutat*, núm. 2, setembre-desembre del 1981, p. 14.

⁷⁹⁸ Sobre aquesta qüestió, vegeu la primera publicació de l'Àrea de Serveis Socials, titulada *Nous enfoc a la política de la marginació* (Ajuntament de Barcelona, 1979).

⁷⁹⁹ "L'Ajuntament posa en funcionament un servei d'acolliment familiar", *Avui*, 4 de novembre de 1983.

recursos, personal i infraestructures) eren els serveis socials, que en part ja estaven territorialitzats. La descentralització va produir una progressiva integració (de vegades anomenada *compactació*) dels serveis socials en el territori amb els de joventut, cultura, salut i esports, en una etapa que es va perllongar fins al 1993. Cada districte va crear una divisió de serveis personals que coordinava les actuacions dels serveis esmentats.⁸⁰⁰

El procés de descentralització va anar acompanyat d'un altre procés per desenvolupar la participació ciutadana. En el plenari de l'Ajuntament de Barcelona del 5 de desembre de 1986 es van aprovar unes normes relacionades amb el Consell Consultiu d'Entitats de Ciutat, el consell consultiu d'entitats de cada districte, l'audiència pública de la ciutat i del districte, la iniciativa ciutadana, el referèndum i la consulta ciutadana i altres iniciatives, destinades totes a aconseguir la participació dels ciutadans i ciutadanes en la vida de la ciutat i del seu propi districte.⁸⁰¹

Per acabar, donarem unes dades sobre el pressupost per a serveis. L'any 1979 era de 561 milions de pessetes i el 1982, de 709 milions de pessetes. L'any de l'acabament del segon mandat (1987) era de 3.500 milions de pessetes: 1.600 milions aportats per l'Ajuntament de Barcelona, 1.000 milions per la Diputació de Barcelona i 900 milions per la Generalitat.

En resum, es pot dir que el “model barceloní de serveis socials” es va establir sobre quatre eixos fonamentals: a) la unificació i integració dels serveis socials; b) els centres municipals de serveis socials com a eina bàsica d'acció; c) la descentralització i la participació, i d) la dignificació i la modernització dels serveis i equipaments.

3.2.1.2 Les diputacions

a. La nova situació i les alternatives

En l'etapa de la Generalitat provisional, les diputacions catalanes, principalment la de Barcelona, van tenir un paper destacat, especialment quan el president Tarradellas va ser nomenat també president de la Diputació de Barcelona, amb capacitat per integrar i coordinar les quatre diputacions provincials.

A partir de la constitució de la Generalitat autonòmica, les diputacions van quedar políticament en fals i, així, les primeres diputacions democràtiques van votar la seva pròpia dissolució.⁸⁰² En aquells moments hi havia l'opinió compartida que “el aumento de las responsabilidades municipales y la asunción de la mayoría de las competencias de las diputaciones catalanas por la Generalitat permitirá la desaparición de éstas, obviando su indefinición de cometidos y empleando mejor su potencial económico integrándolo en unos presupuestos que se ajusten más a la realidad de Catalunya. Es pues función primordial de las diputaciones el ordenar su situación actual para ceder a los traspasos

⁸⁰⁰ La introducció del terme *serveis personals* va crear un nou element de confusió en la terminologia, si més no per als traductors de l'anglès i en les visites d'intercanvi, ja que com hem comentat en pàgines anteriors, al Regne Unit s'utilitza l'expressió *personal social services* per designar l'àmbit específic dels serveis socials.

⁸⁰¹ *Normes reguladores de l'organització dels districtes i de la participació ciutadana*, Ajuntament de Barcelona, 1987.

⁸⁰² Recordem que l'any 1913 es va autoritzar la unió de les diputacions provincials perquè s'hi avinguessin, cosa que va possibilitar la creació de la Mancomunitat de Catalunya, i així mateix, l'any 1931 la Generalitat va substituir les quatre diputacions.

en situación óptima, con ello habrán cubierto el último de sus cometidos”,⁸⁰³ o com explicava d’una manera més contundent un diputat gironí: “Diuen els estrategues que una retirada és tant o més important que una victòria. La nostra responsabilitat és aconseguir una retirada el més honorable possible per a la Diputació, en aquesta guerra que finalment ha de guanyar la Nació catalana contra l’Estat centralista”.⁸⁰⁴

El primer intent de transferència plena de les competències de les quatre diputacions a la Generalitat es va produir mitjançant la Llei 6/1980, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat, aprovada al Parlament de Catalunya amb el suport del partit del Govern, CiU i el primer partit de l’oposició, el PSC. L’exposició de motius d’aquesta llei declarava que “el manteniment de les funcions actuals de les diputacions provincials és un obstacle a la nova ordenació territorial catalana que el Parlament de Catalunya haurà d’establir tot basant-se en l’enfortiment de la vida municipal, la institucionalització administrativa de les comarques i l’establiment d’entitats supracomarçals que s’adaptin millor que les províncies a les necessitats de la societat catalana actual”. Aquesta llei es veia com un pas previ per a la desaparició de les diputacions mitjançant l’augment de les responsabilitats municipals i l’assumpció de la majoria de competències de les diputacions per la Generalitat, però va ser impugnada pel Govern central i posteriorment anul·lada per una sentència del Tribunal Constitucional el 28 de juliol de 1981.

Durant aquesta etapa d’incertesa, les diputacions van emprendre camins diferents, encara que totes quatre mantenien reunions periòdiques per coordinar l’actuació del sector sanitari i dels serveis socials, tant pel que fa a les negociacions amb la Generalitat com pels contactes amb el Govern central per tractar dels convenis amb la Seguretat Social.⁸⁰⁵ Algunes diputacions van optar per endreçar els serveis socials de què disposaven per facilitar un traspàs ordenat. Com a exemple, podem esmentar la Diputació de Girona, que va fer una reforma sanitària,⁸⁰⁶ materialitzada l’any 1984 amb la creació de l’Institut d’Assistència Sanitària (IAS), que va fer possible traspassar-los posteriorment al Departament de Sanitat i Seguretat Social (1992). En el camp dels serveis socials va instaurar el Patronat de Serveis Socials, amb participació de representants de la mateixa corporació provincial, de la Generalitat, dels municipis (de la Federació i de l’Associació de Municipis) i de Càritas. Aquest òrgan gestor també va promoure estudis, recerques i publicacions sobre la realitat social gironina⁸⁰⁷ i va emprendre interessants iniciatives innovadores; el 1994 els seus recursos humans i materials es van traspassar al Departament de Benestar Social.

⁸⁰³ Xavier Garrido, “Las diputaciones provinciales. Perspectiva desde la calle”, *L’Opinió Socialista*, 2a quinzena de desembre del 1980. Garrido era arquitecte municipal de Sant Joan Despí i un dels dos tècnics responsables de la reforma administrativa de la Diputació de Barcelona.

⁸⁰⁴ Discurs de Just Casero sobre la desaparició de les diputacions, citat al llibre de Jaume Guillamet, *Memòria de Just. Just Manuel Casero (1946-1981)* (Barcelona, Edicions 62, 1999), p. 162.

⁸⁰⁵ Ibídem. A la pàgina 167 del llibre de Guillamet es fa referència a aquestes reunions: “En la sessió de 20 de novembre de 1979, Casero havia informat d’una propera reunió a Girona, el 7 de desembre, dels ponents de Sanitat i Serveis Socials de les quatre diputacions catalanes, com les ja fetes a Tarragona i Lleida (...)”.

⁸⁰⁶ Aquesta reforma va ser iniciada sota el mandat de Just Manuel Casero com a president de la Comissió Informativa de Sanitat i Serveis Socials. Els detalls d’aquest procés consten en el llibre de Jaume Guillamet, op. cit.

⁸⁰⁷ Aquest patronat va impulsar l’estudi sobre la vellesa i sobre les necessitats de la infància i l’adolescència a Girona, la col·lecció de les publicacions Arnau d’Escala, va crear el Servei de Recepció, Informació i Orientació (RIO) per rebre les demandes, va promoure nous serveis de proximitat i el Servei de Famílies, entre d’altres. Vegeu: A. Vilà Flaquer i A. Vilà Mancebo, op. cit., p.141-142.

b. La diputació de Barcelona

L'altra alternativa, adoptada per la Diputació de Barcelona, va ser optar per desenvolupar al màxim les competències en serveis socials dins els marges que li permetien les disposicions territorials i sectorials.

El procés de la Diputació de Barcelona en matèria de serveis socials comença amb la modernització dels equipaments i la redefinició dels criteris d'atenció, a més de continuar amb la gestió dels importants serveis socials de què disposava i de facilitar el suport als ajuntaments: "L'any 1979, la Diputació de Barcelona ja havia tancat la Casa de la Caritat com a institució de serveis socials, però conservava els recintes de Casa de Maternitat i de Llars Mundet, amb milers de persones internades (...). Així mateix, a part de petites, puntuals i esporàdiques subvencions a pocs ajuntaments, la política de cooperació amb la iniciativa social es basava en el manteniment de convenis per al pagament de places residencials (...) Les primeres accions amb els diputats Agustí de Semir i Carles Grande van ser la professionalització i la desinstitucionalització. Es va aconseguir posar en plantilla tot el personal, organitzar els serveis i ordenar la gestió dels diferents serveis socials, homologar categories i funcions de tots els treballadors i començar a transformar les grans institucions en petits equipaments més integrables a cada barri; a més d'això es va iniciar una nova línia de convenis amb ajuntaments (...)".⁸⁰⁸

Durant el segon mandat, amb el diputat Ramon Manent al capdavant de l'Àrea de Serveis Socials, d'una banda, es va continuar i aprofundir en la línia i les accions que s'havien iniciat i, de l'altra, es va impulsar la política de convenis amb ajuntaments de la província,⁸¹⁰ alguns per concertar el pla de seguiment dels infants desinstitucionalitzats de les residències infantils de Llars Mundet. En aquests anys es van crear els equips territorials de serveis socials, com a servei de relació i coordinació amb els serveis socials municipals. En aquest període Rosa Domènech s'hi va incorporar com a coordinadora de Serveis Socials. El mes d'octubre del 1983 va presentar un informe al president de la Diputació de Barcelona sobre la situació i perspectives dels serveis socials de la institució⁸¹² que conté una anàlisi de la situació, estableix uns principis generals (conèixer la realitat, igualtat, responsabilitat pública, universalitat, planificació i coordinació, descentralització, participació i normalització), defineix els àmbits d'actuació (benestar de la família, amb especial atenció al benestar

⁸⁰⁸ Així ho explicava Maria Teresa Arqué en la conferència inaugural de les jornades sobre els 20 anys de serveis socials municipals celebrades a Badalona del 17 al 19 de març de 1999.

⁸¹⁰ Les aportacions econòmiques per aquest concepte van passar de 70 milions de pessetes anuals a 220 milions, segons la informació aportada per la diputada presidenta de l'Àrea de Serveis Socials en la sessió inaugural de les esmentades Jornades sobre els 20 anys de Serveis Socials en els Ajuntaments Democràtics (març del 1999).

⁸¹² Rosa Domènech Ferrer, "Informe elaborat per al senyor president de la Diputació de Barcelona, relatiu a la situació i perspectives del Servei de Serveis Socials d'aquesta institució", Diputació de Barcelona, Servei de Serveis Socials, octubre del 1983.

de la infància i l'adolescència, promoció de la dona, benestar de la tercera edat, serveis a la joventut i prevenció de la delinqüència juvenil, inserció social dels disminuïts físics, psíquics i sensorials, inserció social de marginats: expresos, exmalalts mentals, alcohòlics, drogoaddictes, transeünts, etc., actuacions en emergències socials i organització i animació comunitària) i finalment, presenta una proposta d'objectius per al mandat que es poden concretar en els punts següents:

- a) Establir unes coordenades de política general per als serveis socials de la Diputació.
- b) Marcar prioritats en els programes, tenint en compte els pressupostos.
- c) Marcar una política de desinstitucionalització.
- d) Analitzar la reforma administrativa i les seves conseqüències.
- e) Aprofitar millor els recursos existents: estudis de costos i anàlisi de pressupostos
- f) Redefinir les funcions i el nou organigrama.
- g) Nova imatge dels serveis socials.⁸¹³

L'any 1986 dins el Patronat Flor de Maig, organisme autònom de la Diputació de Barcelona, es va crear el Centre d'Investigació, Formació i Assessorament (CIFA) amb l'objectiu de donar suport tècnic a les polítiques socials dels municipis. El CIFA va signar un conveni amb la Universitat de Barcelona, a través de la Fundació Bosch Gimpera, per a la col·laboració en tasques de recerca. Fruit d'aquest acord va sorgir un estudi de gran interès sobre les polítiques socials dels municipis en les àrees de serveis socials, sanitat i ensenyament.⁸¹⁴ El setembre del 1986 el CIFA va organitzar unes jornades sobre treball comunitari a les quals van assistir prop de seixanta responsables polítics de diferents ajuntaments de les comarques de Barcelona.

En el balanç d'aquest darrer període (1983-1987) cal posar en relleu els dos eixos que van marcar aquest mandat: la transformació del marc jurídic i competencial de les diputacions amb l'aprovació de la Llei de base de règim local, la Llei de serveis socials i les lleis catalanes d'ordenament territorial, que van tenir repercussions en el període posterior.

3.2.2 La Generalitat estatutària. La Direcció General de Serveis Socials

El president de la Generalitat, Josep Tarradellas, mitjançant el decret de 17 de gener de 1980, va convocar eleccions al Parlament de Catalunya per al 20 de març. Eren les segones eleccions legislatives catalanes del segle XX; les primeres havien tingut lloc molts anys enrere, el 20 de novembre de 1932.

Com hem comentat, CiU va guanyar les eleccions per majoria relativa (va obtenir 43 diputats dels 135 diputats que hi havia a la cambra), el van seguir el PSC (amb 33 diputats), el PSUC (amb 20 diputats), Centristes de Catalunya-UCD (amb 18), Esquerra Republicana (amb 14) i el Partido Andalucista (amb 2 diputats). Jordi Pujol Soley va ser elegit president de la Generalitat de Catalunya amb el suport de CiU, ERC i Centristes.

En el programa de govern presentat pel nou president s'afirmava: "El que avui determina el caràcter més o menys progressista d'una societat ja no són tan sols les rendes i la seva distribució, sinó també el tracte i la situació de les persones grans, dels

⁸¹³ Rosa Domènech va presentar la dimissió el mes d'abril del 1984, que va ser efectiva el mes següent.

⁸¹⁴ *Les polítiques municipals de benestar social. Un estudi a 10 municipis de la província de Barcelona*, (Diputació de Barcelona, Patronat Fundació Flor de Maig, 1987).

infants i dels minusvàlids físics i mentals. És a dir, la situació i el tracte de tots aquells que per ells mateixos no es poden defensar”.⁸¹⁵ La Conselleria de Governació era mencionada en relació amb el camp social, respecte a la delinqüència juvenil, però no s’aclaria si tindria competències en aquest àmbit. No en va tenir: desapareixia, d’aquesta manera, un element de dispersió dels serveis socials. Tanmateix, en l’horitzó de la desitjada integració dels serveis socials va aparèixer un altre escull. El president de la Generalitat, en referir-se a la Conselleria de Justícia, va afirmar que era en el marc d’aquesta conselleria on es proposaven incorporar “els serveis derivats dels traspassos de competències en el camp de la protecció i tutela de menors, reinserció social i institucions penitenciàries”. En conseqüència, un segment dels serveis socials restaria al marge de la integració.

El nou conseller de Sanitat va ser Josep Laporte i Salas, metge, catedràtic i exrector de la Universitat Autònoma de Barcelona. El nom de la conselleria va ser Sanitat i Seguretat Social. Assistència Social havia desaparegut com a designació d’una conselleria i les competències sobre serveis socials apareixien reunides en la Direcció General de Serveis Socials; les anteriors direccions de Promoció Social i d’Assistència Social, dependents de dos departaments diferents, finalment s’havien unificat mitjançant el Decret 82/1980, de 20 de juny.⁸¹⁶ En la sessió del 23 de juny de 1980 el Govern de la Generalitat va nomenar primer director general de Serveis Socials Jaume Nualart i Maymí (1916-1989).

A la nova direcció general se li encomanava la “planificació, coordinació, avaluació, proposta d’ordenació de les prestacions socials i la formulació i execució de programes per a la promoció i desenvolupament de l’acció de la Generalitat en matèria d’assistència i serveis socials, tant dels generals i bàsics com dels específics d’infància i joventut mancades d’ambient familiar, disminuïts físics, psíquics i sensorials, vellesa i grups marginats de qualsevol tipus. Coordinarà l’acció social i assistencial privades, evidentment les que estiguin sota el protectorat i tutela de la Generalitat ”.⁸¹⁷

Però no totes les competències en els diferents camps dels serveis socials van anar a aquesta direcció general. A l’Administració central les responsabilitats sobre serveis socials estaven repartides en un bon nombre de ministeris, direccions generals i organismes, i aquest fet es va reflectir en la distribució dels serveis traspassats. Així, l’Obra de Protecció de Menors es va incorporar al Departament de Justícia (Direcció General de Protecció i Tutela de Menors). No tots els serveis de la Direcció General de Joventut i Promoció Sociocultural van anar a la Direcció General de Joventut del Departament de Presidència o bé al Departament d’Ensenyament, però la major part sí. Les funcions i serveis de l’Estat respecte a les fundacions benèficoassistencials van anar al Departament Adjunt a la Presidència. Els serveis i funcions en matèria de guarderies laborals infantils i els serveis i funcions de l’Institut Social del Temps Lliure, al Departament de Treball. Es pot dir que es va produir una important concentració dels serveis, com veurem a continuació, però tanmateix no pas de tots.

Amb una gran rapidesa es van constituir les comissions mixtes i es va iniciar el procés de transferències, que va fer que en poc temps, entre l’estiu del 1980 i el del 1981, es

⁸¹⁵ “Deu opcions bàsiques en el programa de govern”, *Avui*, 23 d’abril de 1980.

⁸¹⁶ DOGC, núm. 71, 2 de juliol de 1980.

⁸¹⁷ *Memòria d’activitats. Maig 1980 - maig 1981*, Secretaria General Tècnica del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, 1981, p. 43.

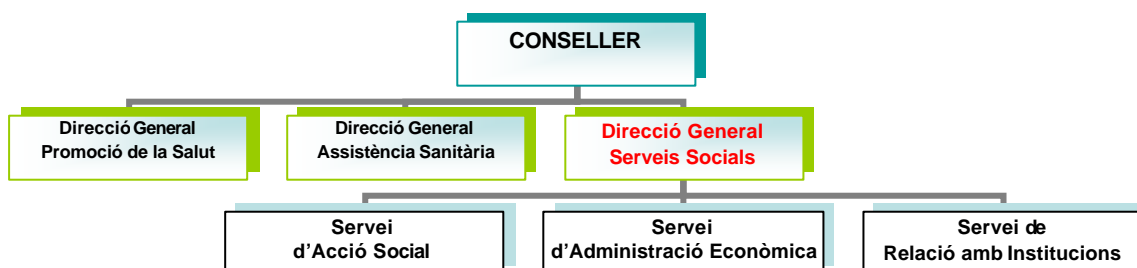
traspassessin a la Generalitat les competències en matèria d'assistència i serveis socials de l'Estat i les corresponents a la Seguretat Social (INSERSO). Així, Catalunya va ser la primera comunitat autònoma que va rebre aquestes competències, cosa que li va significar obrir el foc en les negociacions amb el Govern central i cercar fórmules eficaces per transformar, racionalitzar i millorar l'eficàcia de la gestió. Com s'ha comentat amb referència als ajuntaments, la voluntat i la il·lusió van compensar la manca d'experiència; a més, la majoria de funcionaris transferits van participar d'aquests ànims, o almenys hi van col·laborar lleialment. Aquesta circumstància de ser els pioners és segurament un dels motius pels quals altres autonomies es van poder inspirar en algunes d'aquestes realitzacions. En l'apartat següent detallarem el contingut i les condicions d'aquests traspassos.

Amb molts serveis socials ja transferits i amb el traspàs d'altres serveis assegurat, s'estava en unes condicions favorables per iniciar la tasca de promoure, ordenar i desenvolupar el sector. En aquest context, es va començar a elaborar un mapa de serveis socials que concentrava les esperances de millora i impuls del sector.⁸¹⁸ El mapa havia de resoldre els greus dèficits d'informació en l'àmbit dels serveis socials i havia de convertir-se en l'eix inspirador de les actuacions futures.

L'organigrama inicial del nou departament era el que figura a la gràfica següent

Gràfica 12

Organigrama del Departament de Sanitat i Seguretat Social



Font: *Memòria d'activitats maig 1980-1981*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

En aquest primer organigrama de la Direcció General de Serveis Socials⁸¹⁹ hi figuraven tres serveis, els caps dels quals van ser: Pilar Malla, cap del Servei d'Acció Social (aquest servei abans s'havia anomenat Servei d'Assistència Social i continuava amb la mateixa titular); Joan Josep Artells, cap del Servei de Relació amb Institucions, i Ramon Vayreda, cap del Servei d'Administració Econòmica. Hi havia, a més, una secció de programes especials amb Núria Cervera al capdavant i altres seccions de caire administratiu.⁸²⁰ La Secció de Programes Especials se centrava en "els col·lectius més marginats": drogodependents, transeünts i desarrrelats, persones amb conductes delictives, persones soles en situacions límit, refugiats, minories ètniques i immigrants.

⁸¹⁸ Josep Arenas, op. cit., p. 74-75.

⁸¹⁹ Organitzada pel Decret 276/1980, de 28 novembre (DOGC, núm. 100, 16 desembre de 1980).

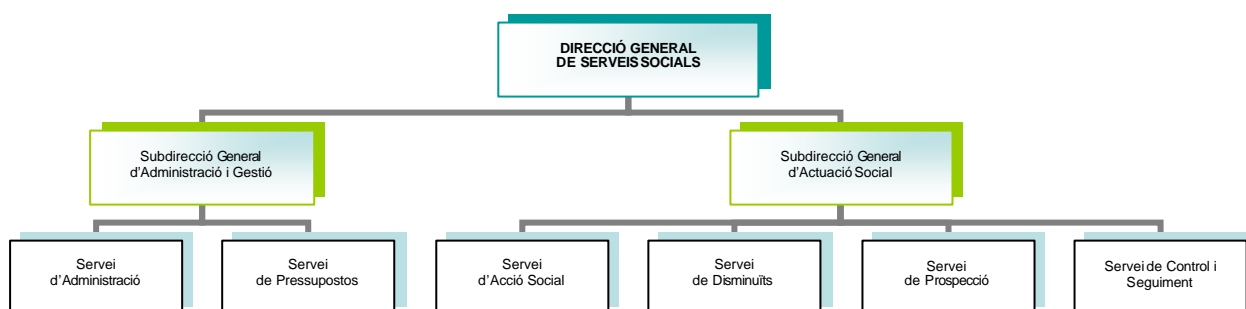
⁸²⁰ *Memòria d'activitats. Maig 1980...*, op. cit., p. 27.

Si bé en el primer any d'existència de la Direcció General de Serveis Socials l'execució del mapa de serveis socials s'havia encomanat al Servei d'Acció Social, més endavant aquest encàrrec va recaure en el nou servei anomenat Prospecció de Serveis Socials, dirigit per Joan Josep Artells Ferrero, doctor en Ciències Econòmiques i especialista en economia de la salut, que va emprendre la complexa tasca de portar a terme l'esmentat mapa.

El ràpid creixement de la Direcció General derivat dels traspassos de competències va obligar a canviar el primer organigrama per poder afrontar la recepció de les transferències. El nou organigrama que es va aprovar és el següent:

Gràfic 13

Organigrama de la Direcció General de Serveis Socials



Font: Memòria d'activitats. Maig 1981- maig 1982, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

L'increment de personal en els tres primers anys va ser molt elevat, com es pot veure a les taules següents.

Taula 27

Evolució del personal dependent de la Direcció General de Serveis Socials (1979-1982)

<i>Data</i>	<i>Contractat</i>	<i>Transferit</i>	<i>Total</i>
30-XII-1979	3	-	3
30-XII-1980	9	507	516
1-V-1981	9	507	516
5-V-1982	19	1.117	1.136

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

El setembre del 1981 l'estructura de la Direcció General de Serveis Socials es va reforçar amb dues subdireccions generals a fi de diferenciar "fins allà on fos possible l'acció de l'Administració".⁸²¹ La Subdirecció General d'Actuació Social, el primer cap de la qual va ser Francesc Codina Castillo, tenia els serveis d'Acció Social, de Disminuïts i de Prospecció de Serveis Socials, i li corresponia "determinar les polítiques a seguir en els centres propis, organitzar, coordinar i avaluar les activitats en el camp de la infància i l'adolescència amb problemes familiars, de la vellesa que requereix assistència, dels drogaaddictes, alcohòlics i marginats socials, disminuïts...", i a la Subdirecció General d'Administració i Gestió, dirigida per Francesc Gordo Lorente, li

⁸²¹ Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982 (Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, 1982), p. 145.

pertocava administrar i gestionar els centres propis (guarderies, comunitats, clubs, llars, residències i menjadors), portar l'administració del FAS i altres activitats.

Els serveis de la Subdirecció d'Actuació Social es van incrementar i en la part tècnica es va separar l'"acció social" —de la qual depenien les seccions de Serveis Socials de Base, de Formació, de Programes Especials, d'Infància i Adolescència, i de Vellesa— del servei de "disminuïts", que fou encarregat a Àngels Vilaró, amb seccions estructurades segons el tipus de disminució (psíquica, i física i sensorial), i la de Promoció dels Disminuïts. Amb aquesta divisió s'inicia una estructuració per sectors que després es completarà amb gent gran, infància, etc. i que arriba fins al final del període estudiat. La justificació de la decisió de separar l'àmbit dels disminuïts pot ser deguda a diversos factors, com el volum de les transferències d'aquest sector, la fortalesa del sector a Catalunya, la complexitat tècnica de determinades actuacions (per exemple, valoració i qualificació de la discapacitat) o la valoració política d'aquest col·lectiu,⁸²² que veurem que és una constant d'aquesta dècada.

Com s'ha comentat en pàgines anteriors, aquests serveis i els corresponents a les competències en sanitat, es van situar en els pavellons restaurats de Lactància i de l'Ave Maria, respectivament, en l'històric recinte de la Maternitat de Barcelona.

El febrer del 1982 es van crear les delegacions territorials de la Direcció General de Serveis Socials a Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'estructura de les quals, semblantment a la dels serveis centrals, estava constituïda per dues branques, l'operativa i l'administrativa.⁸²³

Altres activitats destacades de la Direcció General de Serveis Socials en el primer any d'existència van ser les relacionades amb els serveis d'ajuda a la llar. Per preparar el personal que havia de fer-se càrrec d'aquests serveis, la Direcció General va col·laborar amb l'Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona (ICESB) a fi d'organitzar l'Escola de Treballadors Familiars;⁸²⁴ així mateix, va patrocinar cursos a Lleida i al Prat de Llobregat (el Baix Llobregat) per preparar treballadores familiars.⁸²⁵ A més de la importància que tenia per a les persones o famílies que n'eren usuàries, cal destacar l'interès d'aquest servei, que permetia entrar en el món laboral a dones que no havien tingut una preparació per al treball fora de casa i que, mitjançant una formació i un reciclatge relativament senzills, podien accedir a una ocupació remunerada i alhora enriquidora quant al contacte personal i social.

Des de la Generalitat també es va iniciar la tasca d'assessorar diversos ajuntaments en la planificació del treball social de base en relació amb el treball amb la infància. Així mateix, es van fer reunions conjuntes del Servei d'Acció Social de la Direcció General amb les comarques d'Osona, Bages i el Maresme per estudiar les necessitats de serveis socials, amb l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat per a la planificació

⁸²² El fet de ser un servei específic i la fortalesa i consolidació d'aquest sector a Catalunya va permetre iniciar actuacions pioneres, com les relacionades amb l'accessibilitat o amb mesures d'integració laboral, com les ordres del 1982 relacionades amb les proves selectives per a l'ingrés a la quota de reserva de la Seguretat Social o el Decret 72/1984, de 15 de març, sobre integració laboral de disminuïts en els organismes dependents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

⁸²³ *Memòria d'activitats. Maig 1981...*, op. cit., p. 145.

⁸²⁴ Vegeu l'entrevista amb Glòria Baliu, primera directora de l'Escola de Treballadores Familiars de l'ICESB, a *Revista de Treball Social*, núm. 86, juny de 1982, p. 67-68.

⁸²⁵ *Memòria d'activitats. Maig 1980...*, op. cit., p. 97.

d'equipaments per a disminuïts psíquics i amb l'Ajuntament de Badalona per al projecte de planificació de serveis socials, entre d'altres.⁸²⁶

Una altra activitat que es va desenvolupar, pionera a l'Estat, va ser la creació de la Comissió per a la Supressió de Barreres Arquitectòniques,⁸²⁷ on es van aplegar els directors generals implicats en aquest tema (arquitectura, habitatge, transports, Administració local, indústria) assistits per un grup d'experts. Aquesta comissió va ser molt activa, va impulsar estudis, exposicions itinerants i una nova normativa. Entre aquestes activitats podem destacar la publicació, l'any 1980, d'un manual sobre eliminació de barreres arquitectòniques (*Eliminació de barreres arquitectòniques als municipis. Normativa i suggeriments*),⁸²⁸ del qual era autor Xavier García-Milà i que la Direcció General de Serveis Socials va distribuir als ajuntaments i professionals; també va impulsar l'estudi sobre reducció de barreres arquitectòniques al metro de Barcelona (obra d'Esteve Vicenç i Xavier García-Milà, ambdós arquitectes i membres del grup d'experts de l'esmentada comissió). Aquest procés inicial va culminar a mitjans de la dècada que tractem amb l'aprovació d'una normativa molt innovadora en aquells moments: el Decret 100/1984, de 10 d'abril, de supressió de barreres arquitectòniques i les ordres sobre definició d'itineraris practicables i sobre la modificació de les dimensions de les cabines d'ascensors.⁸²⁹

3.2.3 Les transferències de l'assistència i serveis socials de l'Estat i de la Seguretat Social

Es va constituir la Comissió Mixta paritària de traspàs, que va actuar d'acord amb les normes de funcionament aprovades mitjançant el Decret 1666/1980, i al mateix temps es van publicar els primers acords de traspàs⁸³⁰. En un any (entre 1980 i 1981) la Generalitat va rebre els serveis corresponents a les competències en matèria d'assistència i serveis socials, primer de l'Estat i després de les que corresponien a la Seguretat Social (INSERSO).

Segons l'esmentada normativa de funcionament, la Comissió Mixta té caràcter paritari, ja que està integrada per nou vocals designats pel Govern central i nou pel Govern de la Generalitat, i és presidida pel ministre d'Administració Territorial i per un representant de la Generalitat (art. 2). Els acords s'havien d'adoptar per consens de les dues representacions i s'havia de formalitzar la proposta al Govern, que l'aprovava mitjançant reial decret i ho comunicava a la Presidència de la Generalitat per publicar-ho al Diari Oficial (art. 5 i 9).

⁸²⁶ Ibídem, p. 99-100.

⁸²⁷ Aquesta comissió es va crear per iniciativa de Jaume Nualart en resposta a la petició d'un grup de persones interessades en aquest tema que des de feia temps hi treballaven (Xavier García-Milà, Manuel Ordàs, Pere Serra, Eugeni Pérez i Antoni Vilà).

⁸²⁸ X. García-Milà, *Eliminació de barreres arquitectòniques als municipis. Normativa i suggeriments* (Generalitat de Catalunya, Direcció General de Serveis Socials, 1980). L'any 1984 se'n va fer una reedició actualitzada.

⁸²⁹ Ordre de 9 d'abril de 1985 sobre definició d'itineraris practicables en edificis d'habitatges; Ordre de 5 de novembre de 1985 sobre modificació de les dimensions de les cabines d'ascensors en els itineraris practicables per als minusvàlids.

⁸³⁰ El Reial decret 1666/1980, de 31 de juliol, va aprovar les normes de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya i el funcionament de la Comissió Mixta, previstos en la disposició transitòria sisena de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i amb la mateixa data es va aprovar el Reial decret 1949/1980 sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria de sanitat i assistència social.

Els acords de traspàs havien de contenir els punts següents: a) competència a què es refereix; b) designació, organització i funcions dels serveis i institucions que es traspassen; c) inventari detallat dels béns, drets i obligacions de l'Estat; d) relació nominal del personal adscrit als serveis i institucions que es traspassen; e) relació de places de treball vacants; f) crèdits pressupostaris de l'exercici actual, i g) data d'efectivitat de la transferència (art. 7).

3.2.3.1 Traspàs de serveis de l'Estat

Els primers traspàsos de l'Estat a la Generalitat de Catalunya es van fer mitjançant el Reial decret 1949/1980, de 31 de juliol, i afectaven els "serveis i assistència social" procedents de l'Estat,⁸³¹ i s'especificava que, d'acord amb l'article 9.25 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la competència de la Generalitat era exclusiva (apartat A de l'Acord de la Comissió Mixta de 30 de juliol de 1980). L'efectivitat dels traspàsos seria el primer d'octubre, excepte pel que fa a la gestió i concessió d'ajudes del Fons Nacional d'Assistència Social, que seria a partir del primer de gener de 1981, i es prendrien en l'endemig les decisions de comú acord (apartat G).

Els traspàsos es referien a centres i establiments de l'Institut Nacional d'Assistència Social (INAS) i de la Direcció General d'Acció Social, així com a la concessió i gestió de les ajudes del Fons Nacional d'Assistència Social (FONAS, que en l'àmbit autonòmic era conegut com a FAS) (apartat B, 1, 2 i 3 de l'Acord). A continuació exposem un resum dels centres, serveis i personal traspàsats.

Taula 28

Centres i serveis traspàsats de l'Estat a la Generalitat

<i>Tipus de centre</i>	<i>Barcelona</i>	<i>Girona</i>	<i>Lleida</i>	<i>Tarragona</i>	<i>Total</i>
Guarderies infantils	10	2	1	2	15
Residències llars	4	1	-	-	5
Menjadors	2	1	1	4	8
Centres socials	5	-	1	-	6
Delegacions prov. INAS	1	1	1	1	4

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la *Memòria d'activitats* del Departament de Sanitat i Seguretat Social, maig de 1980 - maig de 1981

⁸³¹ El mateix decret recollia d'acord de traspàs de sanitat (Administració Institucional de la Sanitat Nacional, AISNA).

Taula 29

Places de personal traspassat de l'Estat a la Generalitat⁸³²

Entitat	Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona		Total
	adscriu	vacant	adscriu	vacant	adscriu	vacant	adscriu	vacant	
INAS	236	22	45	13	25	6	52	8	407
Direcció General d'Acció Social (centres socials)	7	-	-	-	5	-	-	-	12
Delegacions del Ministeri de Sanitat i Seguretat Social	21	-	5	-	7	-	9	-	42

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la *Memòria d'activitats* del Departament de Sanitat i Seguretat Social, maig de 1980 - maig de 1981

Els traspassos, doncs, provenien de l'INAS, que ‘malgrat el seu títol, no és realment gran cosa, és l'antic «Auxilio Social» (...); els centres socials que depenien de la direcció General d'Acció Social i la concessió i gestió de les ajudes del FONAS... això sí que realment és una cosa important quant al volum de diners’.⁸³³ Efectivament, la part més important transferida era l'esmentat fons econòmic, que com hem explicat en els antecedents, es va crear al començament dels anys seixanta per administrar les pensions assistencials per a vells i malalts indigents i altres suports econòmics individuals, així com subvencions a entitats privades i públiques dedicades als disminuïts, infància, vellesa, marginats i persones necessitades. Els fons traspassats eren considerables, superaven els 3.200 milions de pessetes.⁸³⁴ Aleshores els perceptors d'aquestes pensions assistencials eren uns 40.000 a Catalunya, amb un pressupost total de 2.600 milions de pessetes. Malgrat la importància de la xifra global, la quantia mensual de les pensions sempre ha estat molt baixa.⁸³⁵ Els traspassos van resoldre els expedients pendents, alguns des de 1978: més de 1.600.⁸³⁶

En total, doncs, es van rebre 6 centres socials, 15 guarderies en marxa i 23 en construcció, 5 residències per a infants marginats i 8 menjadors; el personal traspassat

⁸³² Observacions: també hi havia personal procedent dels mitjans de comunicació de l'Estat (9) i de l'AISS (antics sindicats; 30). Aquest personal, més el personal de la Delegació del Ministeri, es va distribuir entre Sanitat i Serveis Socials.

⁸³³ Intervenció del conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre la planificació dels serveis socials en relació amb la pregunta efectuada per la diputada Rosa Barenys (DSPC, núm. 33, p. 909-912).

⁸³⁴ L'Ordre de 23 de febrer de 1981 establia la normativa de concessió d'ajudes del FONAS a Catalunya (DOGC, núm. 114, 4 de març de 1981).

⁸³⁵ Càritas Diocesana de Barcelona va portar a terme un valuós programa d'ajuda i serveis als “beneficiaris del FAS” (Fons d'Assistència Social), que a la diòcesi de Barcelona l'any 1982 eren 32.791 persones. Per encàrrec de Càritas el sociòleg Joan Costa Riera va fer un estudi d'aquest col·lectiu, que rebia unes pensions minses i, en general, vivia en condicions molt precàries. Vegeu: *Càritas Diocesana de Barcelona. Un aspecte de la marginació a casa nostra. Els beneficiaris del FAS*, Barcelona, 1983.

⁸³⁶ Per fer aquesta tasca, a més de la funcionària procedent del FONAS, Montserrat Aguilar, es va concedir una comissió de serveis als funcionaris de l'INSERSO M. Isabel Montraveta i Antoni Vilà. Després del 23-F de 1981 la Delegació de l'INSERSO de Barcelona els va obligar a tornar.

ascendia a 458 persones.⁸³⁷ Els centres socials eren en barris suburbials amb greus mancances de serveis, habitats majoritàriament per immigrants vinguts de diferents regions de l'Estat. Els municipis on radicaven alguns d'aquests centres socials eren: Sant Boi de Llobregat (el Baix Llobregat), al barri que aleshores s'anomenava Cinc Roses; el Prat de Llobregat (el Baix Llobregat), al barri de Sant Cosme; Badalona (el Barcelonès), al barri de Pomar, i Lleida (el Segrià), al barri de la Bordeta.

Arran dels traspassos, Nualart va fer unes declaracions en el sentit que volia 'potenciar tota l'àmplia iniciativa privada en el terreny de l'acció social' i que no pretenia tallar res del que existia, però que calia coordinar les activitats.⁸³⁸ I afegia que, d'altra banda, calia transformar les grans institucions en petits nuclis humans. Es van constatar "greus mancances referents a alguns centres (...) —especialment els procedents de l'INAS— tant en els edificis i instal·lacions com en l'organització i situació del personal, que en part rebia uns sous ínfims".⁸³⁹ El pronunciament polític del director general, reiterat diverses vegades, s'inscriví en el principi de subsidiarietat: ajudar la iniciativa social en tot allò que pogués fer bé perquè ho fes, i el sector públic intervindria quan sobrepassés les possibilitats del sector privat, però en tot cas sota la coordinació pública, i d'altra banda, prioritzava la modernització i la dignificació dels equipaments rebuts.

Aquestes declaracions, i en general el paper de la iniciativa privada, van ser motiu de polèmica, com mostren diverses preguntes efectuades a l'executiu per la diputada socialista Rosa Barenys, defensora dels serveis públics. Com a mostra transcrivim un fragment d'una pregunta que els va fer en la sessió de la Comissió de Política Social el 23 de desembre de 1980:⁸⁴⁰ "(...) Vostès parlen d'establir en aquesta Llei una coordinació amb la iniciativa privada, el director general també ho deia, en una de les seves declaracions, d'establir una coordinació i, posteriorment, un control. Nosaltres creiem que s'ha d'anar una mica més enllà de la coordinació si volem donar tota la importància i el pes polític que suposa un servei social públic, i s'hauria d'anar a una reconversió d'aquest servei social privat, a un servei social públic (...)", o en una rèplica al conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre aquesta tema, qüestionava el suport real al sector públic: "Si realment els ajuntaments, com vostè ha dit, han de participar plenament en la planificació dels serveis socials perquè fins ara (...) només un 10% dels pressupostos del FONAS anaven dedicats a les institucions públiques".⁸⁴¹

La posició del Govern, segons es desprèn de les intervencions del Dr. Laporte, sembla advocar per un sistema mixt, amb un paper important dels ajuntaments. S'esgrimeixen motius històrics i es proposa control i rigor: "(...) hi ha una gran quantitat d'entitats privades, la qual cosa segurament és deguda, tal com ella deia, al fet que al sector públic, en aquest aspecte, fins ara se li ha donat una importància quantitativa molt petita. Tant petita que a casa nostra (...) pràcticament i en línies generals tenim la xifra (...) d'un 90% d'equipaments de serveis socials que són dintre el sector (...) que aquestes entitats del sector privat, que són les que estan atenent actualment el 90% de les necessitats del país, puguin funcionar, sempre, naturalment, dins d'uns paràmetres i

⁸³⁷ *Memòria d'activitats. Maig 1980...*, op. cit., p. 95.

⁸³⁸ "La Generalitat potenciarà la acció social privada", *La Vanguardia*, 27 d'agost de 1980.

⁸³⁹ Josep Laporte i Salas, *La sanitat i els serveis socials a Catalunya. 1980-1988*, (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988), p. 13.

⁸⁴⁰ *Diari de Sessions*, núm. 33, p. 909-912.

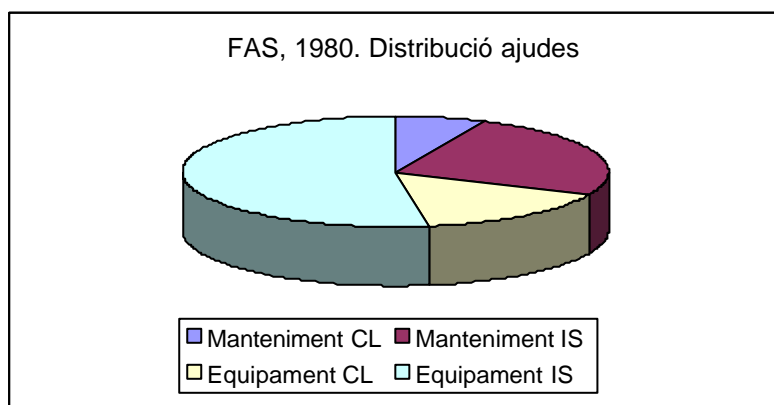
⁸⁴¹ *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1398-1409.

dintre d'uns límits de servei al país".⁸⁴² Com a mesures pràctiques proposava, en aquesta mateixa intervenció, la creació d'un registre d'entitats privades que serien qualificades segons aspectes materials, funcionals i de qualitat, el control i seguiment posterior i una exclusió clara de les entitats amb ànim de lucre de les subvencions públiques: "(...) seria absolutament impresentable el fet d'ajudar entitats amb afany de lucre, que a més a més guanyen diners".⁸⁴³

El caràcter mixt de la proposta es reforçava amb l'intent d'equilibrar la potenciació de la iniciativa social amb l'impuls de la pública: "(...) És obvi que nosaltres anem a potenciar la xarxa d'establiments públics, d'això no hi ha dubte...".⁸⁴⁴ El mateix conseller es mostra un clar partidari del caràcter local dels serveis socials de base, quan diu, referint-se a aquests serveis: "El que sí puc anunciar és que nosaltres entene m que la competència en la gestió d'aquests serveis ha de correspondre als municipis, a les mancomunitats municipals o a les comarques, sota el control, la coordinació i la direcció de la Generalitat".⁸⁴⁵

En relació amb aquest debat, la distribució de les ajudes del primer any del FAS (vegeu el gràfic 14) són clarament favorables a la iniciativa social i a les inversions; tanmateix, no són representatives de les polítiques del Govern de la Generalitat, ja que la convocatòria es va fer des del Ministeri i la Generalitat es va limitar a resoldre-la. D'altra banda, aquests dades no donen informació global sobre la distribució del finançament de les entitats, ja que hi falten les importants ajudes i subvencions de l'INSERSO. D'altra banda, s'ha de remarcar que la major part del pressupost del FNAS, cap a dues terceres parts,⁸⁴⁶ eren transferències a les famílies (bàsicament les pensions assistencials).

Gràfic 14



Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Sigles: CL = corporacions locals; IS = iniciativa social (entitats sense ànim de lucre).

⁸⁴² *Diari de Sessions*, núm. 33, p. 909-912.

⁸⁴³ *Ibidem*.

⁸⁴⁴ *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1398-1409.

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

⁸⁴⁶ La *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982* del Departament de Sanitat assenyala que representava un 72,7% (p. 66).

En relació amb la integració de serveis, la Generalitat era conscient de la necessitat d'unificar els serveis socials que arribaven de manera dispersa de l'Administració central; així, el conseller de Sanitat i Seguretat Social comentava en una sessió de la Comissió de Política Social del Parlament català del 23 de desembre de 1980: "Amb aquest afany, amb aquest objectiu d'integració hi ha tota una sèrie de funcions que avui dia estan escampades a Madrid entre diferents ministeris, la transferència de les quals nosaltres pensem reclamar a favor del nostre Departament i, específicament, de la nostra Direcció General"; també Nualart, en la mateixa línia, declarava que a la Generalitat no estarien dispersos sinó integrats en una sola direcció general. No obstant això, com ja s'ha comentat, l'Obra de Protecció de Menors va ser adscrita al Departament de Justícia. Els serveis socials per a la infància i l'adolescència en l'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya van quedar dividits, adscrits a dos departaments diferents, mentre que la tendència a Europa, en els països on els serveis socials estaven més desenvolupats, era mantenir-los units i en àrees de benestar social, no en les de justícia, a fi de posar l'èmfasi en la prevenció i en l'atenció, més que en l'acció punitiva.

A més d'aquesta integració dels serveis transferits, en el document lliurat en l'acte solemne de recepció dels traspassos de la Seguretat Social,⁸⁴⁷ s'informava dels eixos de les polítiques de la Direcció General, que se centraven en els punts següents:

- Política unitària d'acció social a Catalunya, adreçada a tots els ciutadans, siguin o no beneficiaris de la Seguretat Social, sense discriminacions.
- Política global i integradora, que sense deixar cap sector desassistit, comporti una normalització en la manera d'enfocar l'atenció.
- Descentralització i sectorització de l'atenció territorial, afavorir l'apropament dels serveis a l'usuari.
- Establiment de les bases de planificació de serveis i equipaments socials a través del *Mapa de serveis socials* de Catalunya.

Aquestes línies mestres, després, com veurem, es van intentar concretar a partir dels estudis i recomanacions del *Mapa de serveis socials*, amb la creació de l'ICASS i la Llei de serveis socials.

3.2.3.2 Traspàs de serveis de la Seguretat Social (INSERSO)

El Reial decret 1517/1981, de 8 de juliol, va traspasar els serveis socials de la Seguretat Social;⁸⁴⁸ tot i que el preàmbul d'aquesta disposició fa referència a la competència exclusiva en matèria d'assistència social, també al·ludeix a la competència compartida en seguretat social, i finalment, en el text de l'Acord de la Comissió Mixta de 23 de desembre de 1980, es remet a la competència establerta a l'article 17 de l'Estatut, que atribueix a la Generalitat:

- a) "El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que en configuren el règim econòmic."

⁸⁴⁷ Document lliurat en l'acte commemoratiu de l'entrada en vigor dels traspassos de serveis en matèria de Seguretat Social (INSALUD i INSERSO), que va tenir lloc a l'antiga seu de l'INP i de l'INSALUD del carrer Balmes de Barcelona el dia 17 d'octubre de 1981.

⁸⁴⁸ A més de transferir els serveis socials, el mateix decret recollia l'acord de traspàs de la sanitat (INSALUD).

b) “La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social” (art. 17, 2).

Així mateix, l'Estatut faculta la Generalitat per “organitzar i administrar amb aquestes finalitats i dintre del seu territori tots els serveis relacionats amb les matèries susdites” i exercir “la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, mentre que l'Estat es reservarà l'alta inspecció conduent al compliment de les funcions i competències contingudes en aquest article” (art. 17.4).

I en compliment del mandat constitucional de l'article 129.1,⁸⁴⁹ preceptua que “s'ajustarà l'exercici de les competències que assumeixi en matèria de sanitat i de seguretat social a criteris de participació democràtica de tots els interessats, així com dels sindicats de treballadors i associacions empresarials en els termes que la llei establirà” (art. 17.5).

El fet que aquesta competència estigui integrada en dues matèries (serveis socials i seguretat social) amb diferent intensitat competencial va generar polèmiques sobre quin tipus havia de prevaler, i alguns experts partidaris d'uns serveis socials externs al sistema de la Seguretat Social discrepaven de la interpretació efectuada,⁸⁵⁰ com assenyala Argulloll: “(...) la mayoría de los autores se inclinan por considerar que las actividades reconducibles a la asistencia social no deben entenderse como parte de la Seguridad Social”, constant que “la totalidad de las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas —eso es potestad legislativa, reglamentaria y de administración— en materia de asistencia social (...)”.⁸⁵¹ En el mateix sentit, Almansa Pastor considera que “(...) pese a que el artículo 41 de la Constitución aluda expresamente a una asistencia junto a prestaciones complementarias, lo bien cierto es que la profusión de mecanismos asistenciales en la Constitución impele a pensar en la idea de un sistema asistencial de carácter estatal y público, unificado por la «vis atractiva» de la asistencia social estatalizada, externo a la Seguridad Social y complementario en cuanto al sistema de ésta, e integrador de las actuales protecciones asistenciales complementarias que se encuentran hoy dentro de la Seguridad Social”.⁸⁵²

Altres autors van analitzar els sistemes de protecció social de la Constitució i van distingir quatre sistemes: el sistema sanitari (art. 43), el sistema de pensions (art. 50), el sistema de serveis socials (art. 50, 49, 39, 40, 1 i 2, 44, 48, etc.) i el sistema de la Seguretat Social (art. 44), i comentaven que “la letra de la Constitución permite esta desagregación en la función general de protección social asignada a los poderes públicos y, con la articulación de los cuatro sistemas, la garantía constitucional quedaría

⁸⁴⁹ “La llei establirà les formes de participació dels interessats en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de vida o el benestar en general”.

⁸⁵⁰ Per ampliar aquest tema vegeu: Antoni Vilà, “Algunas consideraciones entorno a la legislación de servicios sociales y a la experiencia legislativa de la Generalitat de Catalunya”, dins *II Jornadas de Acción Social de Canarias*, Govern de Canàries, Conselleria de Treball, Sanitat i Seguretat Social, La Laguna, 1986.

⁸⁵¹ Enric Argulloll, “La ordenación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de Seguridad Social”, dins *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías* (Generalitat de Catalunya, 1984), p. 146.

⁸⁵² José M. Almansa Pastor, “Seguridad Social complementaria y comunidades autónomas”, dins *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*, Generalitat de Catalunya, 1984, p. 314.

respetada, pues de ella no se deriva, en ningún caso, la congelación de un complejo organizativo dado en un momento determinado”.⁸⁵³

Nogensmenys, les transferències es van realitzar de manera compartida, en els termes exposats, i especificaven que es referien als serveis i funcions corresponents als centres i establiments assistencials i administratius de l'INSERSO a Catalunya; els serveis i les funcions encomanades a les direccions provincials de les entitats gestores a Catalunya i a les delegacions provincials del Ministeri en relació amb l'INSERSO; l'elaboració i execució dels plans d'inversió en serveis socials; l'establiment, gestió i actualització dels concerts amb institucions de serveis socials; la creació, transformació i ampliació, així com la classificació i proposta de supressió de centres assistencials de la Seguretat Social; les funcions dels serveis centrals de l'INSERSO pel que fa al territori de Catalunya, i entre aquestes funcions la inspecció de serveis i la gestió de prestacions. Com a limitacions fixaven que la gestió de centres, establiments i serveis, així com les funcions traspasades s'havien de fer d'acord amb la legislació bàsica de l'Estat i que la comunitat autònoma s'havia de subjectar a la normativa general de la Seguretat Social pel que fa a la determinació de beneficiaris, requisits i intensitat de l'acció protectora i del règim economicofinancer i economicoadministratiu; tot això sens perjudici de l'alta inspecció que corresponia a l'Estat, a través de la qual o de les entitats gestores, recaptaria tota la informació que li fos necessària en matèria sanitària, financera, comptable, estadística i informàtica (apartat B de l'Acord). És evident, doncs, la diferent intensitat dels dos paquets transferits en matèria d'assistència i serveis socials, els procedents de l'Estat com a competència exclusiva i els de la Seguretat social com a competència compartida, amb les limitacions esmentades.⁸⁵⁴

Amb tot i això, considerem que les competències que es van assignar a la Generalitat són més àmplies que les que es van assignar a moltes de les comunitats autònomes que les van rebre després, com es pot veure comparant aquestes competències amb les de les comunitats autònomes de via lenta (vegeu la taula 22), que es limiten al desplegament legislatiu i execució, en els termes que estableixin les normes reglamentàries de desenvolupament que dicti l'Estat, i en concret, la gestió de les prestacions i serveis socials del sistema de la Seguretat Social. Per tant, entenem que no totes les comunitats autònomes tenen el mateix nivell competencial en aquesta matèria i cal analitzar en cada cas els acords de la Comissió Mixta corresponents, recollits en els acords de traspàs.⁸⁵⁵

⁸⁵³ Efrén Borrajo, “El modelo de Seguridad Social en la perspectiva autonómica”, dins *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías* (Generalitat de Catalunya, 1984), p. 175.

⁸⁵⁴ Aquest tema va ser objecte en aquells anys d'intensos i interessants debats, com els que es van produir a les Jornades Tècniques sobre Sanitat i Seguretat Social a l'Estat de les Autonomies, organitzades pel Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat, que van tenir lloc a Barcelona de l'1 al 3 de març de 1984 (les ponències i comunicacions van ser publicades per la Secretaria Tècnica d'aquest departament el novembre del 1985). Sobre aquest tema aplicat als serveis socials, podeu consultar el treball d'A. Vilà, *Algunas consideraciones...*, op. cit., p. 243-260.

⁸⁵⁵ “(...) els traspasos de serveis no constitueixen una definició de l'abast de la competència corresponent, ni de la seva dimensió material, però els termes en què es fan, segons es desprèn dels respectius acords, constitueixen elements interessants i útils per a un reconeixement de moltes de les qüestions que es plantegen amb vistes a l'exercici de les competències”. Dictamen núm. 37 del Consell Consultiu sobre l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió de Política Social sobre el Projecte de Llei d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials a Catalunya, BOPC, núm. 113, gener del 1983.

L'any 1981 el pressupost de l'INSERSO per a tot l'Estat era de 19.667 milions de pessetes. Els crèdits que es van transferir a la Generalitat van ser els següents:

Taula 30

Crèdits transferits de l'INSERSO

Concepte	1981. Milions de PTA
Tercera edat	815
Minusvàlids	4.771
Administració	606
Inversions	172,8
TOTAL	2.064,8

Font: elaboració pròpia amb les dades del document que es va lliurar en l'acte commemoratiu de l'entrada en vigor dels traspasos de serveis en matèria de Seguretat Social (17 d'octubre de 1981)

En el moment dels traspasos l'INSERSO atenia la tercera edat fonamentalment a través de serveis propis, amb una xarxa de llars, clubs i residències de gent gran, i en canvi, l'atenció a les persones amb disminució es feia principalment a través d'un pla de prestacions anuals i d'uns centres d'atenció a disminuïts (CAD).

Els serveis, equipaments i personal transferits van ser els que figuren a les taules següents.

Taula 31

Direccions territorials de l'INSERSO

Província	Personal funcionari	Personal interí	TOTAL
Barcelona	62	9	71
Girona	11	-	11
Lleida	11	9	20
Tarragona	11	-	11
TOTAL	95	18	113

Font: Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Taula 32

Residències de gent gran⁸⁵⁶

Província	Nombre de residències	Places ocupades		Places vacants		TOTAL
		funcionari	laborals	funcionari	laborals	
Barcelona	4	18	212	3	14	251
Girona	1	9	46	-	-	56
Lleida	-	-	-	-	-	-
Tarragona	1	10	37	-	-	48
TOTAL	6	37	295	3	14	355

Font: Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982, Departament de Sanitat i Seguretat Social

⁸⁵⁶ En aquell moment la denominació emprada per la Generalitat era *residències d'avis*.

Taula 33

Casals, llars i clubs de gent gran

<i>Província</i>	<i>Nombre de centres</i>	<i>Personal funcionari</i>	<i>Personal laboral</i>	<i>Vacants</i>	<i>TOTAL</i>
Barcelona	39	44	233	48	364
Girona	4	11	15	-	30
Lleida	5	15	19	-	39
Tarragona	1	3	1	-	5
TOTAL	49	73	268	48	438

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Taula 34

Centres de disminuïts⁸⁵⁷

<i>Província</i>	<i>Nombre de centres</i>	<i>Personal funcionari</i>	<i>Personal laboral</i>	<i>Vacants</i>	<i>TOTAL</i>
Barcelona	4	47	43	17	107
Girona	1	-	11	-	11
Lleida	-	-	-	-	-
Tarragona	-	-	-	-	-
TOTAL	5	47	54	17	118

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

La simple observació de les dades indica el desequilibri territorial dels equipaments, la diversitat de polítiques realitzades (equipaments i serveis de gent gran i subvencions per al sector de la disminució) i la línia de laboralització del personal dels centres.

El 1983 la Generalitat va rebre el traspàs de les funcions i serveis de l'Administració de l'Estat en matèria de fundacions benèficoassistencials.⁸⁵⁸

3.2.4 Els serveis socials de base

Una de les prioritats de la Direcció General de Serveis Socials va ser la posada en marxa dels serveis socials de base que, com s'ha dit, ja s'anunciaven en els documents de la Generalitat provisional i que van ser assumits pels nous responsables,⁸⁵⁹ com queda clar de la informació facilitada al Parlament pel conseller de Sanitat i Seguretat social a l'inici del mandat: “No hi ha dubte, de tota manera, que aquesta Conselleria el que vol abans que res és posar en marxa la seva política de serveis socials de base (...)”, i afirmava al mateix temps el caràcter local d'aquest servei: “La competència de la gestió d'aquests serveis ha de correspondre als municipis, a les mancomunitats municipals o a les comarques (...)”.⁸⁶⁰

Per això, aprofitant la primera convocatòria d'ajudes del FONAS —que a Catalunya es va anomenar FAS (Fons d'Assistència Social)— es va desenvolupar el programa

⁸⁵⁷ No s'especifica el tipus de centre.

⁸⁵⁸ Reial decret 2020/1983, DOGC, núm. 353, 10 d'agost de 1983.

⁸⁵⁹ Cal recordar que Pilar Malla va continuar com a cap del Servei d'Atenció Social durant el període inicial i que havia estat una de les impulsores dels documents sobre els principis inspiradors a què ens hem referit abans.

⁸⁶⁰ *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1389-1409.

d'ajudes a les corporacions locals previst en el Decret 156/1981, de 4 de juny, sobre el pla d'inversions, es va aprovar l'Ordre del Departament de Sanitat i Seguretat Social de 27 de juliol de 1981 (DOGC, núm. 148, 5 d'agost), que convocava ajudes per al manteniment dels serveis socials de base. Com ja s'ha comentat, aquesta acció va ser transcendental per impulsar els serveis socials als ajuntaments.

Per serveis socials de base s'entenia, segons l'esmentada convocatòria, aquells serveis on es desenvolupava "una acció social globalitzada amb funcions polivalents de promoció social i assistència a persones, grups, comunitats, a través de la informació, orientació, suport, promoció de recursos, coordinació d'activitats i desenvolupament de programes socials d'acord amb les necessitats del sector", així mateix, es concretava que aquests serveis "realitzen una acció social globalitzada amb funcions polivalents, destinada al conjunt de la població del sector (...)" i que " (...) el seu àmbit d'actuació és el barri, municipi, agrupació de municipis o comarca i és aconsellable que no abastin una àrea superior als 20.000 habitants".

Aquesta convocatòria, que era la primera normativa que la Generalitat aprovava relacionada amb l'atenció primària en serveis socials,⁸⁶¹ va tenir continuïtat en exercicis successius. Per tant, es tractava de serveis que s'oferirien des dels ajuntaments, que dependrien orgànicament dels ajuntaments i que serien finançats parcialment per la Generalitat. Les quantitats concedides es destinaven a col·laborar en el pagament del personal. Tanmateix, el problema que va sorgir, atesa la insuficiència pressupostària municipal, va ser la manca de seguretat en la continuïtat i en la quantitat de la subvenció; per això el primer pla d'actuació social (I PAS), recollia una certa pràctica i una aspiració, establia la forma de concessió mitjançant un conveni en què la clàusula econòmica es fixava a partir d'un percentatge dels cost: l'aportació de la Generalitat serà "l'equivalent a les dues terceres parts del cost reconegut dels serveis i s'establirà mitjançant conveni".⁸⁶²

El maig del 1981 s'havia aconseguit establir serveis socials de base a més de cinquanta poblacions. Així, en la *Memòria d'activitats* del Departament s'esmenta "la potenciació, orientació i seguiment" d'equips polivalents de serveis socials de base en alguns municipis on abans no existien i en altres on s'afegirien als ja existents, situats a les poblacions següents: Cornellà, Gavà, Martorell, Sant Joan Despí i Viladecans (el Baix Llobregat); Valls (l'Alt Camp); la Seu d'Urgell (l'Alt Urgell); Manresa (el Bages); Badalona (el Barcelonès); Vilanova i la Geltrú (el Garraf); Olot (la Garrotxa); Amposta (el Montsià); Vic (Osona); Lleida (el Segrià); Blanes (la Selva); Solsona (el Solsonès); Tàrraga (l'Urgell); Badia (aleshores Ciutat Badia), Sabadell i Terrassa (el Vallès Occidental), i les Franqueses del Vallès, Montornès i la Llagosta (el Vallès Oriental).⁸⁶³

Al cap d'un any el conseller Laporte explicava els resultats de la convocatòria: s'havien subvencionat 83 unitats de serveis socials de base situades en 72 poblacions, que cobrien el servei a 303 municipis.⁸⁶⁴ Els equips estaven formats per un assistent social, un educador especialitzat i un treballador familiar.

⁸⁶¹ M. Isabel Montraveta, "El marco legal de los servicios sociales de atención primaria", *Revista de Treball Social*, núm. 105, març de 1987, p. 8-11.

⁸⁶² Punt 4.1.1. del I PAS, BOPC, núm. 245, 8 de febrer de 1988, p. 12-929.

⁸⁶³ *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, op. cit., p. 148.

⁸⁶⁴ "S'han multiplicat per cinc els diners de Madrid per a serveis socials", *Avui*, 6 d'octubre de 1982.

Remarquem la incorporació d'educadors especialitzats i de treballadores familiars als equips dels serveis socials de base, com s'havia recomanat en el document *Principis inspiradors d'una política de serveis socials* que ja hem esmentat. Els educadors de carrer o especialitzats (més endavant educadors socials) estudiaven en el Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona (CFEEB), creat l'any 1969 per iniciativa de Toni Julià i acollit per l'Institut de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona. El CFEEB al començament va prendre com a referent la formació a França, oferia un programa d'estudi de tres anys de duració, adaptat a la realitat catalana, que va ser pioner a l'Estat espanyol.⁸⁶⁵ L'any 1981, el mateix de la primera convocatòria dels serveis socials de base, com a resultat d'un procés intern d'aquest centre es va crear l'escola Flor de Maig de la Diputació de Barcelona, que per primera vegada oferia una formació reglada als educadors especialitzats dins el nivell de formació professional de segon grau. Més tard, l'Associació Professional d'Educadors Especialitzats de Catalunya va portar a terme un procés de reivindicació de la titulació universitària que es va aconseguir l'any 1991 amb la Diplomatura en Educació Social.⁸⁶⁶

Segons dades de la Generalitat, el nombre d'equips subvencionats en els serveis socials de base el 1983 era de 91, amb 324 professionals. El 1984 el nombre d'equips era 92. L'import de les subvencions havia estat de 30 milions de pessetes el 1981, 165 milions el 1982 i 254 milions el 1983.⁸⁶⁷ El 1986 va ser de 384 milions.⁸⁶⁸ De les 83 unitats de serveis socials de base subvencionades per la Generalitat, el 1981 n'hi havia 70 de nova creació.⁸⁶⁹ Algunes eren en llocs on abans no hi havia cap professional que treballés en l'atenció primària social, però altres eren en municipis on ja s'havien establert àrees o departaments de serveis socials. Segons un document de la Federació de Municipis de Catalunya, el 1983 hi havia constància "de l'existència de 113 departaments d'assistència (sic) de titularitat municipal a tot Catalunya (...) La concentració territorial dels serveis més importants es dona a l'Àrea Metropolitana de Barcelona".⁸⁷⁰ En el mateix document s'explica que l'objectiu principal d'aquests equips de treball social era el benestar de les famílies i de la població en general ("Per raons òbvies, derivades de la situació de crisi, l'atur i la pobresa han estat els seus camps de treball principal, i han col·laborat a resoldre la situació diària de moltes famílies").

La necessitat de tenir una planificació territorial es feia sentir; el mapa de serveis socials havia de contenir aquesta planificació, però confeccionar-la era un procés llarg i complex que encara tardaria un temps a completar-se. Segons documents de la Direcció General, "la manca d'alguna disposició de caràcter normatiu que definís els objectius i funcions dels Serveis Socials de base, així com la planificació territorial d'aquests i els

⁸⁶⁵ Toni Julià (coord.), *Memòria de l'Escola d'Educadors Especialitzats de Girona* (SERGI i Ajuntament de Girona, Girona, 1994).

⁸⁶⁶ Vegeu Toni Julià, op. cit., i també l'esmentada obra d'Alfons Martinell, *El Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona. Una visió històrica, 1969-1980* (Universitat de Girona, s.a.). Martinell explica que el professor de la Universitat Autònoma Josep Pallach, que havia tornat de l'exili a França i coneixia el camp de l'educació especial, va donar suport al projecte del CFEEB i a adscriure'l a l'Institut de Ciències de l'Educació de la UAB.

⁸⁶⁷ Document intern de la Direcció General de Serveis Socials: "Treball Social. Tasques portades a terme per la Generalitat de Catalunya en el període 1980-1983", (Arxiu de Núria Cervera i Bardera) p. 4.

⁸⁶⁸ *Activitats 1986*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, p. 257.

⁸⁶⁹ "Memòria-balanc del pla d'inversions del FAS referents als serveis socials de base. Període 1981-1982". Direcció General de Serveis Socials, maig del 1982.

⁸⁷⁰ Federació de Municipis de Catalunya, *Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989)*, op. cit., p. 230.

critèris d'implantació i avaluació, fa que les sol·licituds de subvenció elevades per les corporacions locals siguin força heterogènies pel que fa a l'àmbit d'actuació dels equips, així com la composició d'aquests. Així, per exemple, se sol·liciten serveis socials de base per a zones amb poblacions inferiors als cinc mil habitants i d'altres per a zones amb més de cent mil habitants, resten zones parcialment desatenses, etc.”⁸⁷¹

Per pal·liar la manca d'ordenament organitzatiu dels serveis socials de base fins que el Mapa s'hagués finalitzat, el gener de 1983 la Secció de Serveis Socials de Base (del Servei d'Acció Social de la Direcció General de Serveis Socials) va presentar una proposta de sectorització geogràfica de Catalunya per fer una previsió de planificació de com s'havia d'anar establint la xarxa d'unitats de serveis socials de base, que es pretenia que fos estudiada amb els ajuntaments interessats.⁸⁷² Es distingia entre zones d'alta concentració demogràfica i zones de baixa concentració demogràfica. Es proposaven tres tipus de sectors:

- sectors d'atenció social amb poblacions inferiors a 10.000 habitants
- sectors d'atenció social amb poblacions entre 10.000 i 15.000 habitants
- sectors d'atenció social amb poblacions entre 15.000 i 25.000 habitants

En cada tipus de sector s'escollia el municipi més representatiu i gran com a cap de sector. Així mateix, s'escollien els llocs d'emplaçament (geogràficament distribuïts dins del sector i que no fossin més petits de 1.000 habitants) en els quals s'establirien un dies d'atenció pactats. El nombre de municipis que havien de tenir sectors “submunicipals” es calculava que era de 27, amb un total de 4.017.608 habitants.⁸⁷³

El *Mapa de serveis socials* (vol. IV, pàg. 31-33) conté una relació dels serveis socials de base existents l'any 1982 en els diferents municipis de Catalunya. En aquesta llista, per regions i comarques, hi consta l'àrea territorial d'atenció del servei (territori supramunicipal, sigui comarca o agrupació de municipis, municipi o un o més barris) i la dotació de personal, i es precisava el nombre d'assistents socials, educadors especialitzats i treballadors familiars que hi havia. La situació per territoris comarcals⁸⁷⁴ era la següent:

⁸⁷¹ “Proposta de marc referencial per a un estudi de sectorització geogràfica dels Serveis Socials de Base”. Document del Servei d'Acció Social, Secció de Serveis Socials de Base (Generalitat de Catalunya, Direcció General de Serveis Socials, gener del 1983).

⁸⁷² Montserrat García i Triviño, “Han passat deu anys”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 2, setembre del 1991, p. 5-7.

⁸⁷³ “Proposta de marc referencial...”, op. cit., pàssim.

⁸⁷⁴ Ens referim al territori, i no pas a la comarca com a ens local, ja que encara no s'havia creat.

Taula 35

Serveis socials de base. 1982

Comarca	Municipis amb serveis socials de base
EL BAIX LLOBREGAT	Castelldefels, Cornellà, Esparreguera, Gavà, Martorell, Molins de Rei, Olesa de Montserrat, el Prat de Llobregat, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí i Viladecans
EL BARCELONÈS	Badalona, Barcelona, Esplugues de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besòs i Santa Coloma de Gramenet
EL MARESME	Argentona i Mataró
EL VALLÈS OCCIDENTAL	Ciutat Badia - Barberà - Cerdanyola, Rubí, Sabadell, Sant Cugat del Vallès i Terrassa
EL VALLÈS ORIENTAL	Les Franqueses, la Llagosta, Santa Eulàlia de Ronçana - Bigues i Riells - Lliçà de Munt - Lliçà de Vall i Granollers
L'ALT EMPORDÀ	Figueres
EL BAIX EMPORDÀ	Palafrugell
EL GIRONÈS	Girona
LA SELVA	Blanes
L'ALT CAMP	Valls (per a tota la comarca)
L'ALT PENEDEÈS	Vilafranca del Penedès
EL GARRAF	Sitges, Vilanova i la Geltrú
EL TARRAGONÈS	Tarragona
EL BAIX CAMP	Reus
EL PRIORAT	Falset (per a tota la comarca)
LA RIBERA D'EBRE	Ascó i Móra d'Ebre per a tota la comarca
EL BAIX EBRE	Un servei per a Tortosa i un altre ubicat a Tortosa per a tota la comarca
EL MONTSIÀ	Alcanar - la Sènia - Ulldecona; Amposta - Sant Carles de la Ràpita i sis pobles més
LA TERRA ALTA	Gandesa (per a tota la comarca)
OSONA	Mancomunitat de la Plana (Seva, Taradell, Tona i cinc pobles més); Torelló; Sant Pere de Torelló (i quatre pobles més); Vic
EL RIPOLLÈS	Ripoll (i tres pobles més)
L'ANOIA	Vilanova del Camí - Carme - la Pobla de Claramunt
EL BAGES	Navarclés - Sant Fruitós de Bages - Santpedor; Manresa; Sant Joan de Vilatorrada
LA SEGARRA	Cervera (per a tota la comarca)
EL SEGRÌÀ	Lleida, Mollerussa i deu pobles més
EL SOLSONÈS	Solsona (per a tota la comarca)
L'URGELL	Tàrrrega, amb un servei per a la ciutat i un altre per a tota la comarca
L'ALT URGELL	la Seu d'Urgell i dotze pobles més
LA VALL D'ARAN	Viella (per a tota la comarca)

Font: elaboració pròpia amb les dades del *Mapa de serveis socials* del 1984

La informació i els comentaris del *Mapa de serveis socials* ens permeten apropar-nos a la realitat d'aquest nivell primari en aquells anys:

- a) El personal estava format per 95 assistents socials, 93 educadors i 97 treballadors familiars.
- b) Pel que fa al nombre d'ajuntaments amb serveis socials de base, destacaven el Baix Llobregat (amb 13 municipis), el Barcelonès (amb 6) i el Vallès Occidental (amb 5).

- c) En algunes comarques (la majoria rurals) s'observava una incipient organització comarcal, amb el servei radicat a la capital de la comarca que atenia tots els pobles de la comarca o bé un cert nombre de pobles.
- d) El municipi amb més dotació de personal era Barcelona: hi havia 60 professionals que treballaven en 6 centres de serveis socials (22 assistents socials), 21 treballadors familiars i 17 educadors especialitzats. Respecte al nombre de personal que hi havia en els serveis destaquen: Santa Coloma de Gramenet, amb 17 persones (4 assistents socials, 5 treballadors familiars i 8 educadors especialitzats); Badalona, amb 15 persones (4 assistents socials, 7 treballadors familiars i educadors especialitzats); l'Hospitalet de Llobregat, amb 11 (3 assistents socials, 3 treballadors familiars i 5 educadors especialitzats); Sant Adrià de Besòs, amb 10 (6 treballadors familiars i 4 educadors especialitzats). Amb sis professionals a cada municipi figuraven: Cornellà de Llobregat (2 assistents socials, 3 treballadors familiars i 3 educadors especialitzats), Sant Boi de Llobregat (2 assistents socials, 4 treballadors familiars i 2 educadors especialitzats) i Sabadell, que en tenia 8 (4 treballadors familiars i 4 educadors especialitzats), Girona, Lleida, Manresa, Mataró, Reus, Tarragona, Terrassa i Vilanova i la Geltrú.
- e) Algunes unitats estaven formades per diversos professionals, però també n'hi havia que estaven compostes per una sola persona, l'assistent social. En alguns municipis la unitat subvencionada era l'única existent i, en canvi, en altres l'equip subvencionat formava part de la xarxa de serveis i equips municipals, la qual cosa originava la necessitat d'integració funcional o coordinació corresponent. En els ajuntaments subvencionats, n'hi havia que tenien experiència de treball social i que disposaven d'un programa de política social municipal, però en molts altres, les unitats de serveis socials de base havien hagut de partir de zero, sense cap experiència anterior.⁸⁷⁵
- f) Molts ajuntaments que no tenien experiència anterior en serveis socials havien acollit de bon grat la iniciativa de la Generalitat de crear serveis socials de base; tanmateix, alguns en principi la van rebutjar perquè no en veien la necessitat o perquè no confiaven que les subvencions continuessin arribant en anys posteriors. Els professionals de la Direcció General de Serveis Socials van visitar diversos municipis per informar-los directament i convèncer-los de l'oportunitat de crear el servei social de base.⁸⁷⁶
- g) L'actuació quotidiana en la prestació de serveis socials aleshores no responia a cap esquema sistemàtic, sinó a la realitat canviant i distinta de cada ajuntament. Segons el *Mapa*, "l'escassa precisió en la definició prioritària d'objectius i tasques de les unitats de serveis socials de base, a causa del necessari respecte constitucional a l'autonomia municipal, ha contribuït també a fer que la pressió de demandes de molt diversa naturalesa es concentrés sobre un equip amb evidents limitacions i recursos, produint-se en molts casos un distanciament entre la pràctica quotidiana —atenció a situacions individuals i tasques administratives i burocràtiques— i les funcions

⁸⁷⁵ *Mapa de Serveis Socials*, vol. IV, p. 36.

⁸⁷⁶ Informació facilitada per Núria Cervera Bardera.

enunciades com a fonamentals per bé que poc concretades en un pla funcional d'actuació".⁸⁷⁷

- h) L'ajuda a la llar, a part de la realitzada pel personal dels serveis socials de base, estava en una fase incipient, amb una escassa cobertura de les necessitats.⁸⁷⁸ A més de l'Ajuntament de Barcelona, constava una activitat en aquest sentit en els municipis de Badalona, Alella, Arenys de Mar, Manlleu, Manresa, el Prat de Llobregat, Terrassa, Granollers i Blanes. Les fórmules utilitzades eren diverses, però segons el *Mapa*, una de les més organitzades i professionalitzades es trobava a Badalona, mentre que n'hi havia que responien a fórmules mixtes de treball voluntari i contractacions a temps parcial.

En aquells anys el panorama de l'atenció social primària era poc clar; estava constituït fonamentalment per prestacions de treball social, més que per qualsevol tipus d'equipament.⁸⁷⁹ Els serveis socials de base i els centres municipals de serveis socials eren els serveis globalitzants i polivalents, però hi havia altres serveis que també feien funcions d'atenció primària (anomenats "de classificació vertical" per un tècnic contemporani), entre els quals hi havia: els equips d'assessorament psicopedagògic (EAPS), formats per psicòlegs, pedagogs i assistents socials, dependents del Departament d'Ensenyament de la Generalitat; els equips sociopsicopedagògics municipals, integrats per psicòlegs, psicopedagogs i assistents socials; els centres d'atenció a disminuïts (CAD), formats per un metge, un psicòleg i un assistent social, dependents del Servei de Disminuïts de la Direcció General de Serveis Socials, i els delegats d'assistència al menor (DAM) de la Direcció General de Protecció i Tutela de Menors del Departament de Justícia de la Generalitat. Alguns d'aquests serveis eren respostes alternatives a l'internament en institucions tancades i el seu component principal era el treball social; el seu àmbit d'actuació estava sectoritzat, però no amb la mateixa sectorització. Suposaven xarxes paral·leles d'atenció, en lloc d'una xarxa integrada i completa, amb conseqüències negatives, ja que una mateixa família podia rebre atenció de diferents serveis sense coordinació entre ells.⁸⁸⁰

A continuació reproduïm el quadre que va utilitzar el *Mapa* per fer l'anàlisi conceptual a partir de la situació en els dos nivells dels serveis socials.

⁸⁷⁷ *Mapa de Serveis Socials*, vol. IV, p. 37.

⁸⁷⁸ Vegeu diversos articles sobre l'ajuda a la llar en aquells anys al número monogràfic de la *Revista de Treball Social*, núm. 86, juny del 1982.

⁸⁷⁹ Josep Arenas, "L'atenció primària en serveis socials a Catalunya", *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre del 1983, p. 51-56.

⁸⁸⁰ *Ibidem*

Taula 36

Nivells d'atenció

CONJUNT DELS SERVEIS DE BENESTAR SOCIAL
(sistema sanitari, sistema educatiu, etc.)



SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS	
1. NIVELL D'ATENCIÓ PRIMÀRIA Serveis socials globalitzats i polivalents	Sistema mixt (públic/privat) Serveis socials amb funcions d'atenció primària que atenen grups específics de població o estan vinculats a xarxes de prestació de serveis d'altres àrees: <ul style="list-style-type: none"> • Centres d'atenció a disminuïts • Delegats d'assistència al menor • Equips d'assessorament psicopedagògic • Equips psicopedagògics municipals • Centres d'atenció primària de salut • Centres d'orientació i planificació familiar • Centres d'atenció primària de salut mental
→ Dependents d'ens públics locals	→ Dependents d'ens públics diversos



2. NIVELL D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA Serveis socials destinats a grups específics de població	<ul style="list-style-type: none"> • Velleza • Disminuïts psíquics, físics i sensorials • Infància i adolescència • Toxicòmans • Transeünts • Altres grups
→ Dependents d'ens públics i privats diversos	

Font: *Mapa de serveis socials*, vol. 4, "Balanz de recursos", pàg. 17

Segons fonts contemporànies dels fets, la col·laboració entre la Generalitat i alguns ajuntaments de l'any 1980 a l'any 1982 va ser satisfactòria, però el 1983 hi va haver un retrocés quant al finançament dels serveis municipals. Així, per exemple, la quantitat assignada a l'Ajuntament de Barcelona el 1982 per als serveis socials va ser de 298 milions, mentre que el 1983 va baixar a 80 milions; aquesta situació es repetia a altres ajuntaments.

Al mateix temps, a principis d'octubre del 1983, la Generalitat va dictar un decret⁸⁸¹ que creava el Servei d'Orientació de Benestar Social, que havia d'actuar "mitjançant una xarxa d'oficines d'orientació en els barris i poblacions més necessitades de les prestacions de benestar social". Entre finals de setembre i primers d'octubre de 1983, la Generalitat va obrir dinou centres anomenats *oficines d'orientació de benestar social*, dependents orgànicament de la Direcció General d'Afers Interdepartamentals, integrada a la Conselleria de Presidència. Aquestes primeres dinou oficines es van situar en barris suburbials de Barcelona i de l'àrea metropolitana (la Mina, Bellvitge, etc.), on la renda per càpita era dues vegades inferior a la mitjana catalana, o més. Segons el director general d'Afers Interdepartamentals, Josep Miró Ardèvol (que era alhora regidor de CiU a l'Ajuntament de Barcelona), la creació d'aquests centres era una "èxperiència pilot a tot l'Estat, en aplicació de la normativa bastant oblidada de la Llei de règim administratiu, que obliga l'Administració a obrir oficines informatives". El programa català s'iniciava després d'haver estudiat "l'experiència anglesa en el camp del benestar social i la del Quebec en el de la informació als ciutadans".⁸⁸² La finalitat dels nous serveis —segons les declaracions oficials— era orientar els ciutadans i facilitar-los la utilització dels serveis de la Generalitat per millorar la seva qualitat de vida, i estaven integrats en diverses conselleries: Joventut, Esports, Acció Cívica, Salut, Cultura, Ensenyament, Medi Rural, Habitatge i Serveis Socials.

L'obertura d'aquestes dinou oficines i l'afirmació que se'n planificarien cent per tot Catalunya en un termini de quatre anys, va motivar, entre altres reaccions, que el PSUC presentés una interpel·lació parlamentària sobre "els propòsits del Consell Executiu respecte a la política d'informació i assessorament al ciutadà". Segons el portaveu del Partit Comunista, Rafael Ribó, el Consell Executiu havia ocultat al Parlament la posada en marxa de les oficines; aquest acusava el Govern de CiU d'electoralisme per la instal·lació dels nous serveis en zones on la seva incidència electoral era baixa; a més, les oficines creaven "una falsa competitivitat" amb els ajuntaments.⁸⁸³

Els ajuntaments de signe polític diferent de CiU van considerar, en general, que les oficines representaven un intent de contrapoder per als serveis municipals. Era obvi que els serveis socials municipals de base haurien pogut assumir les funcions de les oficines si se'ls hagués dotat dels mitjans adequats. Es creava, així, una xarxa d'orientació i assessorament paral·lela a la municipal. I això coincidia amb una retallada en l'aportació econòmica de la Generalitat als serveis socials municipals.

El Comitè Executiu de la Federació de Municipis de Catalunya va emetre un comunicat en què lamentava "profundament el to emprat per a donar publicitat de les esmentades oficines que resulta ofensiu per a les institucions municipals de Catalunya" i constata que les oficines pretenien assumir funcions que ja realitzaven amb més seriositat els ajuntaments, mentre que la Generalitat incomplia moltes obligacions derivades dels serveis de competència seva en els camps de la sanitat, l'ensenyament, els serveis socials i altres.⁸⁸⁴

⁸⁸¹ Decret 417/1983, de 6 d'octubre (DOGC, núm. 376 de 28 d'octubre 1983, p. 2693).

⁸⁸² "Dinou centres de benestar social", *El Món*, 7 octubre 1983. Les opinions de Miró i Ardèvol sobre els problemes amb els ajuntaments i els assistents socials apareixen a l'entrevista publicada a *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre de 1983, p. 97-99.

⁸⁸³ Oriol Domingo, "Los comunistas polemizan con el Consell de la Generalitat por sus oficinas de Bienestar Social", *La Vanguardia*, 4 de novembre de 1983.

⁸⁸⁴ *Informatiu setmanal de la Federació de Municipis de Catalunya*, núm. 9, 10 de febrer de 1984, p. 1.

Les oficines de benestar social no estaven dotades de personal professional; es van produir conflictes entre les oficines i els assistents socials que treballaven als barris. Aquests fets, així com el possible intrusisme en què incorrien els empleats de les oficines, van motivar el 5 d'abril de 1984 una protesta de la Junta de Govern del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya davant del director general d'Afers Interdepartamentals, que no es va tenir en compte.⁸⁸⁵

3.2.5 Altres aportacions inicials

Des dels primers anys els serveis socials es van anar teixint amb diferents materials i amb la participació de moltes mans; això constitueix la seva riquesa i genera una gran complexitat que dificulta la identificació dels ingredients i la intensitat de les participacions en cada moment. Totes aquestes aportacions, de diverses procedències, van anar configurant els serveis socials; algunes eren específicament per a Catalunya i altres foranes, de la resta de l'Estat i de l'estranger, però entre totes van forjar aquest àmbit. Per la incidència que van tenir cal deixar constància de totes les que s'han trobat —segur que n'hi ha més—; potser són diferents, però totes hi van intervenir en algun moment.

3.2.5.1 Aportacions socialistes

La victòria socialista a les grans poblacions de Catalunya i de l'Estat va estimular la Comissió de Serveis Socials del PSC a organitzar, juntament amb el PSOE (mitjançant el Centro de Estudios de la Administración Pública i el Gabinet Tècnic del PSOE), les Primeres Jornades Federals de Serveis Socials poc després de les eleccions (27, 28 i 29 d'abril de 1979),⁸⁸⁶ als locals del Col·legi de Llicenciats i Doctors, a la rambla de Catalunya de Barcelona. En les Jornades hi van participar més de cent tècnics i polítics electes de municipis de tot l'Estat,⁸⁸⁷ molts dels quals hi assistien en la seva doble condició. Hi havia representants de gairebé totes les federacions regionals i partits de nacionalitat de l'Estat, agrupats en el PSOE.

Els temes de les ponències generals que es van tractar a les Jornades es referien als principis ideològics d'una política socialista de serveis socials, al finançament dels serveis socials, a l'organització dels serveis socials en diferents països, a l'organització i la gestió dels serveis socials i al desenvolupament comunitari. Així mateix, es van presentar ponències sectorials sobre benestar de la infància, l'adolescència i la joventut, tercera edat i minusvàlids físics, psíquics i sensorials. Cal remarcar que la major part de ponències eren presentades conjuntament per membres del PSC i del PSOE i que entre els assistents, a més dels assistents socials, hi havia psicòlegs, sociòlegs, advocats i economistes.

⁸⁸⁵ *Memòria d'activitats. Anys 1983 i 1984* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, 1985), p. 33.

⁸⁸⁶ La inauguració de les Jornades va coincidir amb un atemptat amb goma 2 a la seu del PSC, a l'avinguda Cambó de Barcelona, que va destruir part del Departament de Documentació i Arxiu. Vegeu *El Correo Catalán*, 28 d'abril de 1979.

⁸⁸⁷ Vegeu: “Continúan las Jornadas de Servicios Sociales”, *El Correo Catalán*, 29 d'abril de 1979; “Finalizaron las primeras Jornadas Federales de Servicios Sociales”, *Hoja del Lunes*, 30 d'abril de 1979; “Ya hay programa para los servicios sociales”, *El Periódico*, 1 de maig de 1979; Enric Canals, “La administración de los servicios sociales requiere la participación popular”, *El País*, 2 de maig de 1979.

Demetrio Casado, comentant aquesta etapa, escrivia: “De las iniciativas ciudadanas con propósito crítico, citaremos el proceso doctrinal relativo a los servicios sociales que tuvo lugar en Barcelona durante los años 70, con el protagonismo de unas pocas asistentes sociales, varias de ellas activas a la sazón en las diferentes ramas del socialismo catalán. Sus aportaciones celebrarían alcance nacional a través de la acción y de las publicaciones del Partido Socialista Obrero español (PSOE) (...)”.⁸⁸⁸

A la clausura de les Jornades hi van assistir el secretari general del PSC, Joan Raventós, i altres dirigents i es va prendre el compromís de portar les conclusions al XXVIII Congrés del PSOE “per ser assumides com a programa”.⁸⁸⁹ El PSOE va publicar la documentació de les Jornades, titulada *Los servicios sociales*, la segona publicació de la col·lecció *Municipio y Socialismo*.⁸⁹⁰ En la introducció d’aquesta publicació, firmada per Luis Fajardo i Ciriaco de Vicente,⁸⁹¹ s’afirmava que els serveis socials, considerats “instrumentos valiosos para el cambio social”, constituïen “un campo de primera importancia para la actuación de los socialistas, especialmente para los miles de compañeros que han accedido, por voluntad del pueblo, a las instituciones rectoras de la vida municipal, insular y provincial”. Aquesta frase il·lustra clarament una de les connotacions polítiques del terme *serveis socials* que hem assenyalat en tractar dels aspectes conceptuals que va rebre durant els primers anys de la democràcia, en què s’identificava amb un procés de canvi.

El marc general de l’alternativa de serveis socials configurat en les Jornades Federals que hem esmentat va ser acceptat en el XXVIII Congrés del PSOE, que va tenir lloc a Madrid el maig de 1979, el mes següent de les Jornades. La resolució sobre serveis socials d’aquest congrés conté els fonaments de la política sobre serveis socials que posteriorment van servir al PSOE en el Govern central i en governs autonòmics i al PSC en l’àmbit municipal de Catalunya.⁸⁹² L’eix de la resolució és l’afirmació del dret als serveis socials per part de tots els ciutadans, que després es va intentar materialitzar en un intent d’*universalització* d’aquests serveis, almenys els bàsics —per exemple a l’Estat mitjançant el Pla Concertat—, i encara que no siguin pròpiament serveis socials, amb l’ampliació de la Seguretat Social, amb l’establiment del nivell no contributiu —més endavant es tracta d’ambdues iniciatives. La política de serveis socials es concebia com una eina per lluitar contra la marginació (marginació entesa tant en un sentit ampli, que afecta “totes les classes populars”, com en un sentit restringit, respecte a col·lectius específics i a la dona) i es considerava que s’havia de fonamentar en els principis bàsics següents, que es van anar adoptant i incorporant a les normatives del sector.⁸⁹³

⁸⁸⁸ Demetrio Casado, “Acción social y servicios sociales”, dins *V Informe sociológico sobre la situación social en España* (Madrid, Fundación FOESSA, 1994), cap. 11.

⁸⁸⁹ Sobre les Jornades, vegeu: Rosa Domènech, “Necessitem els serveis socials”, *Avui*, 27 d’abril de 1979, i de la mateixa autora: “¿Qué son los servicios sociales?”, *El Correo Catalán*, 28 d’abril de 1979.

⁸⁹⁰ La publicació porta el títol *Los servicios sociales*, editada pel Centro de Estudios de la Administración del PSOE (Madrid, 1979).

⁸⁹¹ Ciriaco de Vicente, diputat del PSOE al Congrés des del 1977, membre de l’executiva del seu partit i secretari d’Acció Social del 1979 al 1984, va tenir un paper destacat en l’impuls del sistema de serveis socials.

⁸⁹² “Resolución del XXVIII Congreso del PSOE sobre los Servicios Sociales”, *Los Servicios Sociales*, op. cit., p. 176-182.

⁸⁹³ Aquests deu principis es van incorporar a tota l’acció i documentació posterior del PSOE i del PSC. Lleugerament retocats, els anirem trobant al llarg d’aquesta història en els projectes de lleis i en les lleis de serveis socials, en les declaracions institucionals i en altres documents.

- a) *Igualtat*, a fi que els serveis socials siguin instruments per eliminar les desigualtats entre persones i entre sectors.
- b) *Llibertat*, ja que augmentar els recursos dels ciutadans per resoldre els seus problemes ha de contribuir al desenvolupament de la llibertat de les persones, dels grups i de la comunitat.
- c) *Solidaritat*, contribuir a fer que desaparegui la insolidaritat, una de les causes de la marginació.
- d) *Universalitat*, per tal com els serveis socials són un dret de tots els ciutadans i grups.
- e) *Responsabilitat pública* per aconseguir un sistema públic de serveis socials com a marc que integri la iniciativa pública i social.
- f) *Finançament públic* a partir dels pressupostos generals de l'Estat, la qual cosa no significa la gratuïtat per a tots els ciutadans.
- g) *Descentralització* per aconseguir un millor coneixement de la realitat i per situar els serveis socials en el nivell més proper a la gent.
- h) *Participació* democràtica de persones, grups i comunitats en la planificació, gestió i control dels béns socials, mitjançant la creació de consells de barri i de comissions municipals de serveis socials, així com de comissions o consells de serveis socials a cada comunitat autònoma i de l'Estat.
- i) *Prevenició* perquè els serveis socials no siguin instruments d'atenuació de les desigualtats socials, sinó instruments de transformació de les estructures.
- j) *Normalització*, de manera que l'atenció a individus, grups i sectors que tenen dificultats objectives es faci a través dels mitjans normals i eliminant, tant com sigui possible, la utilització de serveis o centres que els aïllin i que dificultin la seva plena integració social.

La resolució del XXVIII Congrés del PSOE conté, a més dels principis bàsics, les línies generals de com hauria de ser la futura organització dels serveis des del punt de vista global, en els tres nivells territorials. Aquesta visió organitzativa integral és molt interessant, ja que afecta el repartiment de competències i responsabilitats, que encara avui està pendent de resolució definitiva. En la proposta que es va aprovar es considera que el primer nivell, local o municipal, ha de ser "el principal i bàsic prestador dels serveis socials precisament per ser el més pròxim a la problemàtica social"; en l'entorn comunitari municipal és on s'hauria de desenvolupar amb més intensitat l'acció dels serveis socials. En un segon nivell, la comunitat autònoma ha d'assumir les competències i funcions per al desenvolupament, ordenació i gestió dels serveis socials. A l'Estat, en el tercer nivell, li corresponen unes funcions de caràcter general per assegurar uns nivells bàsics de serveis a tot el territori espanyol i facilitar, amb caràcter subsidiari, aquelles funcions i serveis de caràcter especialitzat que no estiguin a l'abast de les comunitats autònomes. S'al·ludeix, a més, al paper de les comarques en aquelles comunitats on "la divisió provincial té un caràcter artificial i purament administratiu".

Respecte als òrgans responsables dels serveis socials en els diferents nivells, la resolució que es va aprovar va optar per un centre social a cada barri, un departament municipal de serveis socials a cada municipi i un departament autonòmic de serveis socials a les comunitats autònomes; a l'Estat hi hauria d'haver una direcció general de serveis socials. Aquesta proposta es va implantar primerament en ajuntaments catalans amb govern socialista.

Al cap de dos anys de les Primeres Jornades de Barcelona es van convocar les Segones Jornades Socialistes de Serveis Socials a Madrid, els dies 7 i 8 de maig de 1981. En el

discurs d'obertura de les Jornades, Ciriaco de Vicente (aleshores secretari federal de Política Social del PSOE) assenyalava dos eixos de la política socialista de serveis socials: en el primer eix es rebutjava que els serveis socials es dirigissin només a la lluita contra la marginació, “las políticas únicamente asistenciales que no luchan contra la desigualdad no impiden la repetición de situaciones de marginación en otras personas”; el segon eix, referent a l'organització dels serveis socials, se centrava a fer-ne un sistema públic integrat diferent del de la sanitat, i no que fos un apèndix d'aquesta o de la Seguretat Social. Es donava suport al model de centres de serveis socials que havia portat a la pràctica l'Ajuntament de Barcelona i que s'havia anat obrint camí. Una ponència presentada a les Jornades precisava les funcions dels centres i explicava l'experiència de Barcelona.⁸⁹⁴ El nombre i la qualitat de les ponències de les Jornades era un signe evident de la creixent importància que anava adquirint el sistema de serveis socials, un desconegut només uns anys abans.

Les Terceres Jornades Socialistes de Serveis Socials Municipals es van desenvolupar a Castelldefels (el Baix Llobregat) de l'1 al 3 de juliol de 1983, organitzades per la Secretaria Federal d'Acció Social del PSOE i la Secretaria Federal d'Acció Social del PSC. Diversos equips professionals de municipis catalans hi van presentar ponències derivades de la seva experiència durant els primers quatre anys d'ajuntaments democràtics.⁸⁹⁵ La seva actuació d'avantguarda va fer possible que es pogués formular una estratègia general per als anys següents.⁸⁹⁶ Les propostes contingudes en les conclusions de les Jornades van ser aprovades pel Comitè Federal del PSOE el gener de 1984 i es van convertir així en la posició oficial del Partit Socialista respecte als serveis socials. Es tractava de les propostes següents:

- Creació als municipis de regidories de serveis socials amb els corresponents departaments de serveis socials per a la gestió.
- Promoció de macroàrees de benestar social per a la coordinació de totes les regidories amb actuació en el marc de la política social.
- Consolidació en el pressupost municipal del pressupost corresponent als serveis socials.
- Definició dels centres municipals de serveis socials com a equipaments bàsics.
- Creació de centres de serveis socials d'àmbit comarcal per atendre la població dels municipis amb menys de 20.000 habitants.
- Promoció de la participació ciutadana a través de consells municipals i juntes de participació de centres.
- Inclusió en el projecte de la Llei de bases de règim local de les competències que haurien d'assumir els municipis en matèria de serveis socials.⁸⁹⁷

⁸⁹⁴ Montserrat Colomer et al., “Los centros municipales de servicios sociales. Funciones, organización, financiación, participación social. Servicios sociales de barrio”, dins *Cambio social y servicios sociales* (Madrid, Secretaría de Política Social del PSOE, 1981), p. 153-164.

⁸⁹⁵ La ponència “El Departamento Municipal de Servicios Sociales”, presentada per Dolors Arteman i Pilar Ferran, reflectia la seva experiència en la direcció dels serveis socials de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat. Les ponències i les conclusions d'aquestes terceres jornades es van publicar a *Servicios Sociales Municipales* (Madrid, Secretaria Federal d'Acció Social del PSOE, 1984, col·l. Cuadernos de Acción Social, núm. 14).

⁸⁹⁶ Jaume Garau, “Origen, desenvolupament i futur dels serveis socials comunitaris”, *Fer Ciutat*, núm. 18, setembre del 1991, p. 31-35.

⁸⁹⁷ *Servicios Sociales Municipales*, op. cit., p. 115-119.

Els continguts teòrics i les experiències de realitzacions presentades a les Jornades de Castelldefels i a les jornades anteriors del 1981, amb la victòria socialista a les eleccions generals d'octubre del 1983 i l'ampli domini socialista en l'àmbit municipal, van adquirir una rellevància especial, ja que van configurar les propostes de política de serveis socials que els socialistes van dur a terme en l'etapa 1983-1987.

En compliment del mandat rebut a les Jornades de Castelldefels, el juliol del 1984 es van organitzar unes jornades centrades específicament en els serveis socials d'atenció primària, que en algunes comunitats autònomes eren designats amb el terme de *serveis socials comunitaris*. A més d'elaborar i fixar pautes i estratègies per a l'atenció primària i sobre la seva relació amb els serveis socials especialitzats, a les Jornades es va arribar a les conclusions següents:

- a) Instar les comunitats autònomes a elaborar els mapes de serveis socials corresponents, com s'havia fet a Catalunya, a fi d'orientar una planificació coherent i adequada a les necessitats socials.
- b) Cercar vies adequades per a la participació.
- c) Aprovar lleis de serveis socials que defineixin un marc clar de cooperació i coordinació entre els diferents nivells de l'Administració.
- d) Trobar fórmules estables per al finançament.
- e) Reformular constantment els conceptes de benestar social.⁸⁹⁸

En aquest context s'ha d'inscriure la proposta de la Direcció General d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social del primer govern socialista de preparar un projecte de llei estatal de serveis socials, basant-se en la competència de l'Estat per fixar la legislació bàsica de la Seguretat Social (149.1.17è), que fos una llei marc per fixar uns drets i unes prestacions i serveis mínims en relació amb els serveis socials de totes les comunitats autònomes, tot i que sembla que el projecte, en comptes dels mínims, “abarcaria toda la materia de los servicios sociales, lo que entrañaba un conflicto con la competencia en servicios sociales, salvo los de la Seguridad Social, posibilitada a las comunidades autónomas —mediante una interpretación de conveniencia— por la misma Constitución (art. 148.1.20º). Tal vez esta circunstancia aconsejó desistir de empeño tan ambicioso, lo que me parece prudente”.⁸⁹⁹ En pàgines anteriors hem vist que no hi havia pas unanimitat en les possibilitats d'aplicació d'aquesta competència de la Seguretat Social als serveis socials; també haurien pogut utilitzar la competència estatal per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols (art. 149.1.1r), però en tot cas sempre es refereix a bases, a mínims.

3.2.5.2 Iniciatives de la Generalitat

A més de les actuacions portades a terme com a institució bàsica del país, se n'assenyalen d'altres, potser menors, però remarcables en aquest procés. Per començar, el patrocini del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat, juntament amb el Col·legi d'Economistes de Catalunya, de les Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials, que van tenir lloc a Barcelona els dies 6 i 7 maig de 1982. Dins

⁸⁹⁸ *Servicios Sociales Comunitarios*, op. cit., p. 7 i s.

⁸⁹⁹ D. Casado, *Reforma política de los servicios sociales* (Madrid, CCS, 2002), p. 46. Tanmateix, el parer d'aquest autor és favorable a una llei estatal però diferent: “(...) A mi entender, hubiera sido más oportuno reducir el contenido de aquel borrador a las funciones cuya naturaleza técnica aconsejara la competencia y responsabilidad efectivas del Estado”.

l'esmentat col·legi es va crear la Comissió d'Economistes de la Salut, que integrava un grup de professionals que començaven a interessar-se pels serveis socials,⁹⁰⁰ i al mateix temps aquest sector incorporava l'anàlisi econòmica a la seva realitat. Joan Josep Artells, aleshores sotsdirector de l'Institut d'Estudis de la Salut de l'esmentat departament i principal impulsor de les Jornades, va aconseguir que hi participessin brillants economistes britànics especialitzats en el camp social.⁹⁰¹

Aquestes jornades d'economia dels serveis socials de Barcelona van tenir continuïtat en les Segones Jornades d'Economia dels Serveis Socials, que van tenir lloc a Madrid del 26 al 29 de novembre de 1984, organitzades pel Col·legi d'Economistes de Madrid en col·laboració amb la Direcció General d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social. A més dels participants espanyols, en aquestes jornades hi van presentar ponències dos professors britànics; d'aquesta manera la influència britànica continuava present en els serveis socials, centrada en aquell moment en els aspectes econòmics i d'avaluació. Segons els organitzadors, l'objectiu de les Jornades era "oferir un marc de discussió sobre els problemes de la crisi econòmica i el paper esmorteïdor dels serveis socials a fi de facilitar l'atansament de les posicions dels economistes i dels professionals de la política social, a través de l'anàlisi conjunta dels problemes econòmics i socials dels diferents sectors així com les implicacions econòmiques més importants de la futura Llei de serveis socials".

Una altra iniciativa de Joan J. Artells va ser la col·lecció Instruments de Prospecció de Serveis Socials, formada per publicacions breus sobre temes poc tractats abans a Catalunya; alguns llibres eren obres dels economistes britànics esmentats i altres d'especialistes estrangers, cosa que afegia un toc de normalització als serveis socials que va influir notablement en l'anàlisi de la realitat i les planificacions. Aquesta col·lecció va ser publicada per la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat.⁹⁰²

Des del punt de vista jurídic també van ser importants les esmentades Jornades Tècniques sobre Sanitat i Seguretat Social a l'Estat de les Autonomies, organitzades per la Secretaria General del Departament de Sanitat i Seguretat Social, en la presentació de les quals el seu titular exposava el seu pensament sobre l'autonomia: "(...) Evidentement no estamos a favor de un fraccionamiento del sistema, sino de un sistema homogéneo y coherente pero plural, en el que cada comunidad autónoma pueda desarrollarse según su propia dinámica social".⁹⁰³ A les Jornades hi van participar els catedràtics i experts més destacats de Catalunya i de l'Estat⁹⁰⁴ en aquest tema, i van ser de gran utilitat per aprofundir en el règim competencial i ordenar els serveis rebuts.

Una altra iniciativa que va tenir una gran incidència en el sector va ser la creació del Consell Assessor d'Atenció Primària, mitjançant l'Ordre del Departament de Sanitat i

⁹⁰⁰ Sobre les Jornades d'Economia, vegeu: Joan J. Artells, "Economia dels serveis socials", *Revista de Treball Social*, núm. 86, juny del 1982, p. 86-93.

⁹⁰¹ *Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials*, op. cit.

⁹⁰² El primer volum de la col·lecció va aparèixer l'any 1982; contenia l'obra de J. Bradshaw, *Una tipologia de la necessitat social*.

⁹⁰³ J. Laporte, "La reforma sanitària des de la perspectiva autonòmica", dins *Jornades Tècniques sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1984), p. 4.

⁹⁰⁴ Les ponències i comunicacions es van publicar a: *Jornades Tècniques sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*, op. cit.

Seguretat Social de 5 de juny de 1985, que va iniciar les seves activitats el darrer trimestre d'aquell any. En les seves conclusions i recomanacions en relació amb l'atenció primària, el *Mapa de serveis socials* havia recomanat "la creació d'un comitè d'experts independent i de caràcter eminentment tècnic que hauria de dur a terme una doble funció: d'una banda establir recomanacions i d'altra banda efectuar una tasca operativa d'assessorament i de coparticipació en el procés d'experimentació pilot (...)" (*Mapa de serveis socials*, cap. V, pàg. 57-58). En la justificació de la creació del Consell es raonava que, "atesos el dèficit i els problemes de compartimentació que tenen plantejats els serveis socials a Catalunya, tal com han posat de relleu els estudis del *Mapa de serveis socials*, així com atenent la necessitat de desplegar les línies de planificació (...) atesa la conveniència d'afrontar la transformació dels serveis socials a Catalunya amb els criteris tècnics i humans adequats", es creava l'esmentat consell, adscrit a la Direcció General de Serveis Socials.

El president del Consell era el director general de Serveis Socials, Jaume Nualart. El vicepresident era Joan Josep Artells (en representació de l'Institut d'Estudis de la Salut), que juntament amb Antoni Vilà, cap del Servei de Planificació de la Direcció General i secretari del Consell, va portar a terme la coordinació tècnica. En el Consell hi estaven representades, a més de diverses instàncies de la Generalitat, les entitats següents, mitjançant el corresponents vocals: Associació Catalana de Municipis, Federació de Municipis de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya i les Escoles de Treball Social de Catalunya.

L'encàrrec que tenia el Consell era elaborar unes recomanacions referents a diverses qüestions sobre l'atenció social primària, que van ser distribuïdes en cinc comissions de la manera següent:

- Comissió I. Objectius, pla funcional, recursos humans i tasques dels serveis socials d'atenció primària.
- Comissió II. Perfils professionals i programes de formació bàsica i continuada.
- Comissió III. Suport tècnic, documentació, avaluació i supervisió.
- Comissió IV. Articulació i organització dels serveis d'atenció domiciliària.
- Comissió V. Criteris de funcionament de la coordinació entre els serveis socials d'atenció.
- Atenció primària i serveis socials especialitzats.
- Comissió VI. Coordinació entre l'atenció primària de salut i els serveis socials d'atenció primària.

Per completar i aprofundir aquests treballs la Direcció General va encomanar a Glòria Rubiol un estudi previ sobre els serveis socials d'atenció primària a altres països europeus, que va ser publicat per la mateixa Direcció General.⁹⁰⁵

Després d'un any de treball, les conclusions i recomanacions del Consell Assessor van ser aprovades en una reunió plenària celebrada a Viella (Vall d'Aran) del 30 de setembre al 2 d'octubre de 1986. Els documents bàsics elaborats van ser publicats per la

⁹⁰⁵ Glòria Rubiol, *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, Col·lecció Serveis Socials d'Atenció Primària, núm. 1, 1986).

Generalitat el 1988.⁹⁰⁶ Destaquen les conclusions de la Comissió I (formada per membres del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya), amb unes recomanacions alhora àmplies i detallades sobre els objectius, les tasques, els sectors de població que s'havien d'atendre, la sectorització territorial de la xarxa d'atenció primària, la dotació de personal necessari, la prioritat de l'atenció comunitària i els equips d'assessorament per als professionals.

Respecte a les recomanacions del Consell, cal remarcar el fet que “per primera vegada i de manera oficial, s'arriben a posar d'acord tècnics i polítics de diferent ideologia en un tema tan important com és els serveis socials d'atenció primària; i encara que les conclusions no tenen altra força que la de recomanar, pel fet de ser treballades conjuntament, es posa la primera pedra d'un nou edifici (...)”.⁹⁰⁷ En el capítol següent es valora aquest document, així com els altres documents elaborats sobre el mateix tema.

3.2.5.3 Propostes municipalistes

A Catalunya, el 3 d'octubre de 1981 les corporacions municipals amb majoria de CDC i ERC van constituir a Vic l'Associació Catalana de Municipis. De les sis comissions de treball creades en el si de l'Associació una era dedicada a Sanitat i Serveis Socials,⁹⁰⁸ però en el programa d'aquesta comissió no hi figurava cap referència als serveis socials; es programaven accions en relació amb els hospitals comarcals, el mapa sanitari, assistència mèdica a tots els pobles, xarxa d'ambulàncies, etc.⁹⁰⁹ Com a conseqüència de la IV Assemblea de l'Associació que va tenir lloc a Tàrraga el 15 de juny de 1985 es va crear una comissió dedicada exclusivament als serveis socials.⁹¹⁰ La impulsora d'aquesta comissió de serveis socials i la seva primera coordinadora va ser l'assistent social Pilar Porcel Omar, que en l'Assemblea de Tàrraga va presentar una ponència titulada “Els serveis socials en els municipis”, en la qual remarcava la necessitat del treball social als municipis en el marc d'uns serveis socials sòlids, i la urgència d'una llei de serveis socials.⁹¹¹

El novembre del 1981 es va constituir a Manresa la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), amb el suport dels ajuntaments governats per PSC, PSUC i UCD. La Federació de Municipis de Catalunya va organitzar unes jornades de treball social a Girona el maig del 1982 i va crear una comissió de serveis socials. En les resolucions de les Jornades i les recomanacions de la Comissió destacaven les propostes següents:

- a) Crear una conselleria específica de serveis socials a tots els municipis de més de 15.000 habitants.

⁹⁰⁶ *Recomanacions sobre serveis socials d'atenció primària* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, Col·lecció Serveis Socials d'Atenció Primària, núm. 2), 1988.

⁹⁰⁷ Pilar Porcel Omar, *Els serveis socials a Sabadell*, Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1990), p. 44.

⁹⁰⁸ ACM, *Butlletí Informatiu de l'Associació Catalana de Municipis*, núm. 1, 1982.

⁹⁰⁹ ACM, *Butlletí*, núm. 2, març-abril del 1982.

⁹¹⁰ Informació facilitada per Pilar Porcel Omar.

⁹¹¹ “L'Assemblea de Tàrraga, punt de partida” (ACM, *Butlletí*, núm. 19, juny del 1985) i Pilar Porcel Omar, “Perspectiva històrica i futur dels serveis socials”, ponència presentada a les Terceres Jornades de Serveis Socials de l'ACM (Igualada, 26 de febrer de 1999).

- b) Impulsar la creació d'equips multidisciplinaris en els serveis socials d'atenció primària de totes les poblacions caps de comarca.
- c) Les mancomunitats per a serveis comuns havien de tenir en compte que havien d'assumir els serveis socials.⁹¹²

El 1984 la Federació de Municipis de Catalunya, juntament amb el Servei de Prospecció de Serveis Socials de la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, va organitzar un seminari sobre indicadors de serveis socials.

Des dels ajuntaments i els futurs territorials comarcals proliferaven les iniciatives relacionades amb la configuració dels serveis socials. Entre altres trobades, del 19 al 26 d'octubre de 1985 es van fer les I Jornades Comarcals de Serveis Socials a Igualada. Les conclusions de les Jornades recullen el desig de crear un institut comarcal de serveis socials per potenciar els serveis socials de la comarca.⁹¹³

3.2.5.4 Iniciatives socials

Com s'ha comentat, l'associacionisme nascut en la clandestinitat travessava moments baixos durant els anys vuitanta. Molts dels seus líders s'hi havien incorporat com a polítics; d'altra banda, algunes persones de la generació que havia viscut la transició al sistema democràtic estaven desencisades o desitjaven recuperar el temps dedicat a les lluites polítiques i veïnals i es retiraven a activitats particulars. Tanmateix, a poc a poc, en desenvolupar-se un ampli procés de creació d'infraestructures i de recursos municipals, va anar sorgint una tendència del moviment veïnal a cooperar amb els ajuntaments, i van aparèixer diverses fórmules de participació en la gestió, centrades sobretot en activitats culturals als barris. Els moviments de base cristiana es van resituar i semblava que s'inclinaven per una tasca de voluntariat social, impulsada per Càritas, i de vegades, de denúncia de les limitacions dels serveis municipals, tot «enarborant la bandera de l'assistència social «humanitzada» enfront de la «burocràtica»».⁹¹⁴

El 1984 es va fundar l'Institut de Treball Social i Serveis Socials (INTRESS), una associació de professionals que tenia com a finalitat dedicar-se a la formació i la recerca aplicada relacionades amb el treball social i els serveis socials, àmbits que en aquells anys l'Administració pública atenia poc. Amb el transcurs del temps, aquesta entitat es van dedicar, a més, a gestionar alguns serveis socials públics, cosa que va ser l'inici de la gestió externa d'aquests serveis.⁹¹⁵ L'INTRESS, entre altres encàrrecs, va rebre de la Direcció General de Serveis Socials la comesa d'organitzar cursos de formació sobre els serveis socials d'atenció primària per als assistents socials, que el 1985 es van portar a terme a Barcelona i durant l'any 1986, a Tarragona, Girona, Lleida i novament a Barcelona.

Enfocat prioritàriament cap a la recerca aplicada en el camp social, va néixer també l'any 1984 el Gabinet d'Estudis Socials (GES), amb seu a Barcelona, que el mateix any

⁹¹² *Informatiu de la Federació de Municipis de Catalunya*, núm. 3, 15-31 de gener de 1983.

⁹¹³ Document de les Primeres Jornades Comarcals de Serveis Socials, publicat per l'Ajuntament d'Igualada i l'ICASS (1985).

⁹¹⁴ J. Garau Salas, op. cit., p. 32.

⁹¹⁵ Rosa Domènech, *Panoràmica dels Serveis Socials...*, op. cit., p. 30-31 i *Memòria de 7 anys d'INTRESS (1984-1991)*, (Barcelona, INTRESS, s.a.).

de la seva creació va realitzar el *Mapa de serveis socials de Badalona* per encàrrec de l'Ajuntament d'aquesta ciutat.⁹¹⁶

Pel que fa a l'Estat, cal fer referència al paper que va desenvolupar el Comitè Espanyol de Benestar Social (CEBS), la branca espanyola d'una ONG internacional (el Consell Internacional de Benestar Social), com a fòrum de debat obert i seriós sobre els serveis socials. Liderat científicament per Demetrio Casado, va organitzar diverses trobades sobre aquest tema. Les Primeres Jornades del CEBS, que van tenir lloc a Madrid els dies 23 i 24 d'abril de 1983, estaven dedicades als serveis socials i assistencials a l'Estat de les Autonomies i hi va assistir un nombrós grup de professionals catalans. Aquestes jornades van tenir continuïtat; la presència de catalans en l'esmentat comitè va afavorir fins i tot que les Cinquenes Jornades d'Estudi sobre l'Aplicació de les Lleis Autònòmiques es fessin a Barcelona del 7 al 9 de maig de 1975.⁹¹⁷

3.2.5.5 Contribucions dels professionals

En les Segones Jornades de la Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (FEDAAS),⁹¹⁸ que van tenir lloc a Pamplona el mes de setembre de 1977,⁹¹⁹ la Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials va iniciar, després d'una etapa d'expansió i definició professional, una altra etapa dedicada a la consolidació del treball social i a l'elaboració de propostes de política social i de benestar social.⁹²⁰ Algunes d'aquestes propostes es van plasmar en el llibre publicat per FEDAAS el 1979 titulat *Introducción al bienestar social*, del qual eren autors Patrocinio Las Heras i Elvira Cortajarena, que va tenir una gran difusió entre els assistents socials.

Més tard, l'entitat representativa dels treballadors i treballadores socials de tot l'Estat, el Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials, successor de l'esmentada FEDAAS, s'inclinava decididament per l'opció dels serveis socials i els promocionava a través de diferents projectes: jornades, seminaris, estudis de recerca,⁹²¹ i diverses publicacions (col·leccions de llibres i revista), de manera

⁹¹⁶ *Memòria 1984-2000. 16 anys* (Barcelona, Gabinet d'Estudis Socials, s.a.).

⁹¹⁷ El llibre *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías* (Madrid, Marsiega, 1983) conté la documentació de les Primeres Jornades; la de les Segones Jornades es troba a: *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria* (Madrid, Marsiega, 1984) i la de les Cinquenes Jornades, a *Aplicación de las leyes de servicios sociales* (Madrid, Acebo, 1987).

⁹¹⁸ "En 1962 se crea, bajo el amparo de la Iglesia, la FEDAAS (Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales) con el ánimo de constituir a la larga un colegio de asistentes sociales. En 1967 se aprueban los estatutos y se fija la sede en el Instituto de Estudios Sociales León XIII de Madrid. Casi simultáneamente se había constituido la FEEISS (Federación de Escuelas de la Iglesia de Servicios Sociales) y en colaboración estrecha la FEDAAS y FEEISS presionaron sobre el Ministerio de Educación para alcanzar el reconocimiento oficial del título y la unificación del Plan de estudios, reglamentación que el Ministerio aprobó en 1965". S. Sarasa, "La última red de servicios personales", dins J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar...*, op. cit., p. 359.

⁹¹⁹ El primer congrés es va celebrar a Barcelona el 1968, "El segundo celebrado en 1972 se desarrolló en un ambiente de abierta crítica política al régimen franquista, y las jornadas de Valencia (1975) y Pamplona (1977) estuvieron influidas por ponencias muy politizadas en las que primaba la ideología marxista". *Ibidem*, p. 359.

⁹²⁰ Patrocinio Las Heras, "Las Jornadas de Pamplona: recuerdo y análisis", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 3, 1984.

⁹²¹ Entre aquests estudis de recerca, un estava dedicat a la legislació dels serveis socials (un tema aleshores candent a les comunitats autònomes) en altres països: Gloria Rubiol, *Los servicios sociales II. Leyes de Servicios Sociales en Europa* (Madrid, Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales i Siglo XXI, 1985).

que, de vegades, se li feia el retret d'ocupar-se més dels serveis socials que del treball social.⁹²² La nova revista del Consell (iniciada el 1984) portava el significatiu títol de *Revista de Servicios Sociales y Política Social*. El 1984 el Consell també va iniciar una sèrie de tres jornades internacionals dedicades als serveis socials, que es van fer a Madrid.⁹²³

Pel que fa a les aportacions individuals a diferents municipis, cal recordar les de diverses assistents socials, com a regidores o bé en càrrecs tècnics, que van impulsar i configurar els serveis socials en els seus municipis respectius. En pàgines anteriors ja hem descrit una mostra d'aquesta activitat, que va conjugar la funció política amb la funció tècnica. La col·laboració dels assistents socials en la configuració dels serveis socials a Catalunya i a tot l'Estat està suficientment documentada.⁹²⁴ Un destacat psicòleg, avaluant l'aportació dels assistents socials, escrivia: "(...) Hemos de decir que los psicólogos no han participado en la formulación de los servicios sociales de nuestro país, sino que más bien se han incorporado tarde, tímidamente y mal. Tarde, porque ha sido la iniciativa de otros profesionales (especialmente los asistentes sociales), que han tomado conciencia de su necesidad y han arbitrado los medios que han creído oportunos para implicar a la Administración (...)".⁹²⁵

Des del camp docent, l'any 1983 l'anomenada aleshores Escola Superior d'Assistents Socials de Barcelona,⁹²⁶ en la commemoració del 30 aniversari de la seva creació, va organitzar un conjunt d'actes entre els quals destacaven dos seminaris adreçats especialment als directors i responsables de serveis i programes socials a fi d'aproximar-se als serveis socials europeus i reflexionar sobre aquests serveis. El primer estava dedicat a la formació dels treballadors socials a Europa i la incorporació de les noves tecnologies pedagògiques i el segon es titulava "Situació i problemes dels serveis de benestar social a diferents països europeus", amb la participació de ponents d'Alemanya, el Regne Unit, Itàlia i Suïssa. El diari *La Vanguardia* se'n feia ressò amb l'article que va titular significativament "España ha de europeizarse en trabajo social".⁹²⁷

En el procés de creació i creixement dels serveis socials s'hi van anar incorporant també professionals de la psicologia que mostraven interès pels serveis socials. Ja l'any 1980 el Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya va organitzar a Manresa una trobada sobre assistència psicològica als municipis en què van participar més de cent psicòlegs de les diverses comarques catalanes. En aquestes jornades hi van intervenir, entre altres, Mercè Pérez Salanova, degana del Col·legi de Psicòlegs de Catalunya, i Joan Cornet, psicòleg i alcalde de Manresa. Es va remarcar la necessitat que els psicòlegs treballessin

⁹²² S'ha de tenir en compte que els serveis socials són només un camp entre altres (sanitat, justícia, ensenyament, etc.), si bé preferent per al treball social, com a activitat dels assistents socials i dels treballadors socials.

⁹²³ La documentació de la primera jornada es va publicar a: *Primeras jornadas europeas de servicios sociales. Países del área mediterránea*, (Madrid, Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales, 1985). Altres jornades, amb les seves publicacions corresponents, es van dedicar a diversos temes relacionats amb els serveis socials: *Primeras Jornadas Internacionales de Ayuda a Domicilio; Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios* (1986); *Los servicios sociales en el medio rural* (1987).

⁹²⁴ Entre altres documents sobre aquest tema, vegeu: "Entrevista a quatre assistents socials regidores municipals", *Revista de Treball Social*, núm. 74, juny del 1979, p. 75-85.

⁹²⁵ J.M. Rueda, "La formación del psicólogo de la intervención social", *Papeles del Colegio Oficial de Psicólogos*, núm. 16-17, novembre del 1984.

⁹²⁶ Posteriorment va ser l'Escola Universitària de Treball Social, adscrita a la Universitat de Barcelona.

⁹²⁷ Informació facilitada per Cristina Rimbau, directora de l'Escola en aquells anys.

en equips multidisciplinaris que poguessin atendre el conjunt de la realitat social i la necessitat “de promoure plans d’actuació globals i racionals en el terreny dels serveis socials, d’afavorir la integració social i no pas la marginació (...) de donar prioritat a tasques preventives i d’acció comunitària”.⁹²⁸ Poc temps després, Josep Maria Rueda, psicòleg de l’Àrea de Serveis Socials de l’Ajuntament de Barcelona, des d’allí i des del Col·legi de Psicòlegs va portar a terme la tasca de perfilar el contingut teòric de la intervenció dels psicòlegs en els serveis socials.⁹²⁹

3.2.5.6 Els serveis socials a la LISMI

Paral·lelament a aquest procés que estem analitzant, alguns grups i organitzacions de persones amb discapacitats van desenvolupar un procés de lluita i reivindicació dels seus drets a Barcelona, fins que van obtenir la creació d’una comissió de les Corts espanyoles que, liderada pel diputat català Ramon Trias Fargas (1922-1989), va aconseguir que s’aprovés per unanimitat la Llei 13/1982, de 7 d’abril, d’integració social dels minusvàlids (LISMI). Són evidents, doncs, les arrels catalanes d’aquesta norma, tot i que es va elaborar amb una gran participació de tot l’Estat. Pel que fa a aquesta norma, hem de fer referència al capítol VIII, dedicat als serveis socials, que defineix els serveis socials de la manera següent: “Els serveis socials per als minusvàlids tenen com a objectiu de garantir a aquests l’assoliment de nivells adequats de desenvolupament personal i d’integració en la comunitat i també la superació de les discriminacions addicionals patides pels minusvàlids que resideixen a zones rurals” (art. 49). Els seus principis (reconeixement de drets, art. 1.3; integració, art. 6; normalització, art. 6; responsabilitat pública, art. 3, i participació, art. 3.4) i el seu contingut s’ajusten a la visió moderna dels serveis socials, que mostra la incorporació dels resultats dels debats mantinguts pel sector durant la seva llarga gestació (1978-1982); així mateix, aquesta llei va incidir en la normativa autonòmica de serveis socials.⁹³⁰

3.3 CAP A LA DEFINICIÓ DEL MODEL I LA SEVA ORGANITZACIÓ

3.3.1 El Mapa de serveis socials

El *Mapa de serveis socials* es va iniciar en compliment del Decret 290, d’11 de desembre de 1980,⁹³¹ i es va finalitzar el gener de 1984, després de tres anys de treball intens i amb escassetat de recursos per portar-lo a terme. És un extens estudi d’unes 800 pàgines, en cinc volums, que va aparèixer el juliol de 1984. Es tracta d’un llibre blanc sobre els serveis socials. Conté un inventari de necessitats, instruments i recursos, amb una avaluació de la situació i propostes per al desenvolupament i ordenació del sector. Malgrat la seva importància, ja que constitueix la primera anàlisi aprofundida dels serveis socials feta a tot l’Estat, va ser publicat en un format senzill, en una presentació

⁹²⁸ “Psicòlegs i ajuntaments”, *L’Opinió Socialista*, núm. 35, juny del 1980, p. 16.

⁹²⁹ En el llibre *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda* (Diputació de Barcelona, 1998) s’han compilat diversos articles de Josep M. Rueda dedicats a la intervenció dels psicòlegs en els serveis socials.

⁹³⁰ És molt evident aquesta influència en la regulació del voluntariat, que per primera vegada va incorporar la LISMI.

⁹³¹ Publicat al DOGC, núm. 102, de 23 de desembre de 1980.

no impresa; en el Mapa no hi apareix ni el nom del director tècnic, Joan Josep Artells, ni de l'equip que intervingué en la seva confecció.⁹³²

En el preàmbul de la norma en què s'encarrega l'elaboració del mapa, s'assenyala el *Mapa sanitari de Catalunya*, que s'havia aprovat el mes de gener del mateix any, com un dels “instruments de referència necessària per a l'elaboració rigorosa d'una planificació que combini les noves necessitats amb la integració —en tot allò que sigui possible— de propostes anteriors”.

A l'article 2 del Decret que comentem s'especificaven els elements que el mapa havia d'incloure:

- a) El recompte i la valoració dels serveis socials existents i les seves instal·lacions.
- b) L'avaluació quantitativa i qualitativa dels recursos humans i físics dedicats a aquest àmbit.
- c) Una anàlisi de la situació jurídicoadministrativa i de l'estructura econòmica dels serveis socials.
- d) El projecte d'ordenació dels serveis socials bàsics de cada àrea territorial i dels serveis socials especialitzats.
- e) Una proposta de línies generals de l'estructura i organització dels serveis socials a Catalunya i la seva instrumentació jurídicoadministrativa.
- f) Una avaluació dels elements que s'haurien d'emprar per portar a terme les propostes.

En un dels documents preliminars elaborat pel Servei de Prospecció de Serveis Socials s'organitzava el treball a partir de les fases següents: a) inventari de recursos i equipaments disponibles; b) estructura econòmica de l'àmbit; c) identificació territorial d'àrees homogènies de privació social; revisió dels actuals patrons de prestació de Serveis Social: aproximació quantitativa i qualitativa dels dèficits, i d) recomanacions i propostes.

El resultat es va estructurar per capítols i es va publicar en diferents volums.

⁹³² *Mapa de Serveis Socials* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, 1984), 5 volums.

Taula 37

Contingut del primer Mapa de Serveis Socials

PRIMER MAPA DE SERVEIS SOCIALS (1984)	
VOLUM	CONTINGUT
I	<ul style="list-style-type: none"> • Síntesi històrica de l'assistència social. • Configuració normativa i institucional. • Anàlisi de les transferències a la Generalitat pel que fa als serveis socials.
II	<ul style="list-style-type: none"> • Anàlisi de l'estructura econòmica i financera dels serveis socials del sector públic i del sector privat.
III	<ul style="list-style-type: none"> • Primera part: estudi demogràfic de Catalunya que conté una projecció de població basada en les dades del padró municipal de 1975 i projectada fins al 1990. • Segona part: tipologia d'àrees territorials segons el grau de necessitat social.
IV	<ul style="list-style-type: none"> • Balanç dels recursos, en el qual s'analitzen detalladament dos tipus diferents de serveis: els serveis socials d'atenció primària i els serveis especialitzats.
V	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnòstic general de la situació dels serveis socials. • Estratègia per al seu desenvolupament, amb propostes concretes.

Font: elaboració pròpia

En el diagnòstic de la situació de les prestacions i serveis socials en aquells anys, destaquen les característiques següents:⁹³³

- Estructura financera feble i fragmentada. Es basa fonamentalment en l'activitat de suport de la Generalitat a individus i institucions. Assenyala com a tret negatiu la proporció destinada a les ajudes individuals i l'escassetat de mitjans per atendre el manteniment i, sobretot, la inversió en nous equipaments.
- Estructura de recursos privada. Es caracteritza en general per "l'escassa presència del sector públic i el pes notable de les institucions de dependència religiosa o d'iniciativa privada no lucrativa que han aparegut i s'han consolidat d'esquena a qualsevol intent d'ordenació i plantejament de cada àrea d'activitat, tipus de servei i àmbit territorial de cobertura".⁹³⁴
- Institucionalització. Una orientació predominantment institucionalitzadora de la majoria dels serveis que absorbeixen la major part dels recursos financers i humans disponibles; manca de dimensions preventives, de suport a la llar i de dimensió

⁹³³ El director del Mapa, Joan J. Artells, va fer un resum del diagnòstic del mapa sobre els serveis socials a Catalunya en l'article "Nota sobre la crisi econòmica i el futur dels serveis socials", *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre del 1983, p. 85-90.

⁹³⁴ *Mapa de Serveis Socials*, op. cit., vol. I, cap. I, p. 59.

comunitària, i sobretot, manca d'una instància de contacte inicial, de diagnòstic i referencial.

- d) Caràcter benèfic. Observa un biaix netament benèfic i de contenció de les formes més extremes de necessitat social, basat en les prestacions econòmiques d'ajut individual periòdiques i d'emergència.

Entre les actuacions proposades destaquen:

- 1) Promulgació de la llei de serveis socials.
- 2) Establiment de normatives per coordinar, racionalitzar i incrementar la despesa.
- 3) Sistema integral de recollida d'informació.
- 4) Programes de formació del personal.
- 5) Establir la recerca aplicada.
- 6) Utilització d'un procés de planificació i programació.

En les recomanacions el Mapa reclama molt insistentment "la injecció als pressupostos dels recursos suficients adreçats a la creació de serveis socials d'atenció primària i ajut a la llar (...) i la reorientació de la política de manteniment de centres del sector privat no lucratiu que permeti passar a una actitud més selectiva i de racionalització del sector (...) condicionada a normes de qualitat i acreditació amb la contrapartida d'un finançament raonable d'horitzó adequat".⁹³⁵

Hi ha un bloc de propostes sobre serveis i equipaments que s'han de desenvolupar en un període de temps de cinc anys. S'assenyalen com a dèficits més punyents els relacionats amb l'atenció als disminuïts profunds i les places residencials per a la gent gran. Però sobretot es recomana prioritzar l'atenció primària en serveis socials.

A partir del *Mapa de serveis socials* es va imposar la denominació *atenció primària en serveis socials*, l'origen de la qual prové del camp dels serveis de salut,⁹³⁶ ja que era una fórmula pràctica per poder englobar en un sol nom les diverses formes d'atenció bàsica que en aquell moment hi havia a Catalunya, és a dir, els centres de serveis socials desenvolupats principalment per l'Ajuntament de Barcelona i els serveis socials de base patrocinats per la Generalitat. L'oposició política dels dos patrocinadors influïa en el fet que es produís una falsa oposició entre les dues fórmules, que de fet eren similars o complementàries, segons les situacions. La denominació comuna d'*atenció primària* va simplificar sens dubte el panorama semàntic, i de retruc el conceptual.

El Mapa va ser una de les primeres iniciatives oficials per aplicar la planificació als serveis socials. Aquesta iniciativa va obrir un camí que va ser seguit per altres autonomies, que posteriorment van encarregar els seus mapes respectius. Des de posicions polítiques diferents, es va coincidir a considerar-lo com un dels documents més reeixits en matèria de planificació dels serveis socials.⁹³⁷ Una regidora socialista

⁹³⁵ *Ibíd.*, p. 59-60.

⁹³⁶ "(...) Pensem que els serveis socials són creditors fonamentalment de l'àmbit de la salut, del qual no van manllevar només el nom sinó també el contingut. Per això ens ha semblat necessari recular fins a la seva concepció: la declaració d'Alma-Ata (12 de setembre de 1978) de l'Organització Mundial de la Salut". R. Nicolau i A. Vilà, "El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya", *Revista de Treball Social*, núm. 151-152, setembre-desembre del 1998, p. 7.

⁹³⁷ Josep Arenas, "Análisis y perspectivas...", *op. cit.*, p. 76-77.

escrivia que el Mapa era “un dels treballs millor realitzats en el nostre país”.⁹³⁸ En un seminari sobre serveis socials organitzat per la Secretaria Federal d'Acció Social del PSOE, que va tenir lloc a Madrid el juliol de 1984, una de les conclusions era instar les comunitats autònomes a elaborar els corresponents mapes de serveis socials.⁹³⁹

Les conclusions i recomanacions del Mapa, malgrat que no eren vinculants, van marcar el camí que s'havia de seguir i com veurem en pàgines posteriors, algunes de les seves propostes aviat es van materialitzar, mentre que altres no van arribar a portar-se a terme.

3.3.2 La primera proposició de Llei de serveis socials

Segons el que hem exposat fins ara, sembla que els serveis socials a Catalunya es van anar incorporant a les agendes polítiques dels partits, especialment del Partit Socialista, que seguia l'empenta de la transició, i de CiU, que amb les responsabilitats de govern havia de dissenyar aquest nou espai, que havia estat una de les primeres competències rebudes. Els socialistes feia temps que treballaven en una proposició de llei en la línia que hem exposat, però el Govern també estava elaborant un projecte, segons la informació facilitada pel Dr. Laporte, conseller de Sanitat i Seguretat Social, en la Comissió de Política Social, el 23 de desembre de 1980, quan, en resposta a una pregunta de la diputada socialista Rosa Barenys, deia: “(...) Jo també coincideixo en la necessitat de començar a endegar una política de serveis socials a casa nostra... estem preparant una llei de serveis socials. Jo, ara, no em voldria comprometre a donar una data massa exacta, però sí que voldria dir a títol indicatiu que, possiblement, el mes d'abril o maig nosaltres estarem en condicions, un cop vista i aprovada pel Consell Executiu, de dur aquesta Llei de serveis socials a aquest Parlament (...) “. Així mateix, va avançar algunes de les línies del projecte: “Jo diria que com a principi evident, s'haurà de regular l'activitat dels serveis socials en un context globalitzat; haurà d'especificar les funcions que corresponen als serveis socials de base, d'una banda, i als serveis socials especialitzats, de l'altra; haurà d'incidir sobre la coordinació dels diferents serveis especialitzats; haurà de parlar d'ocupar-se, evidentment, del gran tema de l'organització territorial (...); haurà d'incidir sobre les funcions que tinguin, o per exemple, els ajuntaments sobre l'elaboració i planificació dels serveis socials, i de la relació d'interdependència dels ajuntaments, de les mancomunitats o de les comarques dins l'àrea de la matèria de serveis socials amb el Govern de la Generalitat i, naturalment, haurà d'establir unes normes que hauran de regular l'acció coordinada entre els serveis socials públics i els privats”.⁹⁴⁰

Tanmateix, la primera iniciativa legislativa sobre serveis socials va ser presentada pel grup socialista al Parlament de Catalunya el febrer de 1981, enmig de la sorpresa del

⁹³⁸ Francesca Masgoret, “Los servicios sociales”, *El Periódico*, 19 de novembre de 1984.

⁹³⁹ Vegeu la introducció al *Seminario sobre Servicios Sociales Comunitarios* (Madrid, Secretaria Federal d'Acció Social del PSOE, 1984).

⁹⁴⁰ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 48, 8 d'abril de 1981, p. 1327-1338.

Govern.⁹⁴¹ Era la primera proposició de llei de serveis socials que es presentava a un parlament autonòmic de l'Estat espanyol.⁹⁴²

La Mesa del Parlament de Catalunya, a la sessió del 10 de febrer, va acordar admetre la proposició de llei, que, com és preceptiu, es va trameure al Consell Executiu i es va publicar al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 19, del 14 de febrer.

Els objectius i el contingut de la proposició de llei es van explicar als mitjans de comunicació en una conferència de premsa a la seu del PSC, aleshores a l'avinguda Cambó de Barcelona.⁹⁴³ La van presentar el portaveu del grup socialista, Eduard Martín Toval, i la diputada al Parlament i assistent social Rosa Barenys i Martorell, que seria qui defensaria la proposició de llei uns mesos més tard al Parlament en el tràmit de presa en consideració. Durant la roda de premsa, Barenys va assenyalar que calia aclarir el concepte de servei social, que s'havia d'entendre com un dret social dels ciutadans i no com un servei residual per a marginats.

En l'exposició de motius de la proposició de llei dels serveis socials es raonava la conveniència i la necessitat de disposar d'un marc jurídic per a la creació i el funcionament d'un sistema públic de serveis socials. Es mencionaven les àrees de competència exclusiva de la Generalitat en matèria de serveis socials, s'invocava el dret als serveis socials reconegut en la Carta Social del Consell d'Europa, organisme al qual Espanya ja pertanyia des de 1977, i es feia referència a la legislació d'altres països amb una concepció integrada dels serveis socials.⁹⁴⁴

Quant als principis inspiradors dels serveis socials, la proposició de llei contenia els següents: llibertat, igualtat, solidaritat, responsabilitat dels poders públics, globalitat, descentralització i desconcentració, territorialitat, participació, planificació, normalització i prevenció. Comparant aquests principis amb els que conté la Llei de serveis socials aprovada el 1985, podem observar que aquesta llei en recull sis, ja que suprimeix els principis de llibertat, igualtat, solidaritat, territorialitat i normalització i hi afegeix el d'"integració" i el "reconeixement i la promoció de la iniciativa social".⁹⁴⁵ La proposició de llei socialista enumerava, després dels principis, les àrees d'actuació dels serveis socials, que s'enuncia ven en els termes següents:

- a) benestar de la família, de la infància i de l'adolescència,
- b) promoció de la dona,
- c) benestar de la tercera edat,
- d) inserció de minusvàlids físics i sensorials,

⁹⁴¹ "És evident que —i haig de confessar— l'entrada al Parlament d'una proposició de llei del grup socialista —en aquests cas sobre serveis socials— ens va sorprendre... ja que jo mateix, en un diàleg molt cordial que vaig tenir l'honor de sostenir amb la diputada senyora Rosa Barenys a la Comissió de Política Social havia anunciat la nostra intenció de presentar un projecte de llei en aquesta cambra cap al mes d'abril, aproximadament, o maig (...)". Intervenció del conseller de Sanitat i Seguretat Social en el tràmit de presa en consideració de la proposició de llei sobre serveis socials, DSPC, núm. 48, p. 1332-1333.

⁹⁴² L'equip encarregat de redactar la proposició de llei de serveis socials estava format per Rosa Barenys, Glòria Rubiol (assistents socials) i Manuel Férez (advocat).

⁹⁴³ Avui, *El Correo Catalán*, *La Vanguardia* i *El Periódico*, 17 de febrer de 1981.

⁹⁴⁴ El text de la proposició de llei de serveis socials va ser editat pel PSC en un document en català i castellà: *Alternativa socialista per als serveis socials. Proposició de llei de serveis socials* (s. a.).

⁹⁴⁵ Rosa Barenys i Glòria Rubiol, "La primera iniciativa legislativa sobre serveis socials al Parlament de Catalunya", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol del 1995, p. 23-26.

- e) inserció de minusvàlids psíquics,
- f) prevenció i tractament de la delinqüència i de la prostitució de menors,
- g) prevenció de la marginació i reinserció social de marginats,
- h) prevenció i reinserció social d'alcohòlics i altres toxicòmans,
- i) situacions d'emergència social,
- j) organització de la comunitat i animació comunitària.

La Llei de serveis socials aprovada cinc anys més tard coincideix gairebé amb aquestes àrees d'actuació, si bé apareixen alguns canvis de lèxic i alguna modificació: l'organització de la comunitat, en la llei aprovada el 1985, no figura com a àrea d'actuació, sinó com a activitat de l'atenció primària. Cal precisar sobre aquesta qüestió que la proposició de llei socialista no classificava els serveis socials en serveis d'atenció primària i especialitzada, sinó que, com en la majoria de lleis de serveis socials d'altres països europeus, no hi figurava aquesta distinció.

En el capítol II de la proposició de llei de 1981, titulat "Serveis i equipaments", s'hi va incloure una llista de serveis i equipaments per a les diverses àrees d'actuació. Les professionals redactores del projecte van decidir incloure-hi aquesta llista, tot i el risc d'enumerar uns tipus de serveis que podien resultar obsolets al cap d'un cert temps, per no limitar el contingut de la llei a conceptes genèrics, sinó al contrari: per concretar, visualitzar i mostrar quins serveis eren necessaris aleshores, en un entorn en què els serveis socials eren encara uns desconeguts.⁹⁴⁶ Així, la proposició de llei deia que s'havien de crear i organitzar els serveis i equipaments següents:

- unitats d'orientació i assessorament
- unitats psicosocials per prevenir i tractar problemàtiques familiars i personals
- unitats d'ajut a la llar

Aquests tres tipus de serveis havien d'estar situats en els centres de serveis socials. A més, s'havien de crear:⁹⁴⁷

- serveis d'esplai
- centres oberts per a infants i adolescents amb problemes d'inadaptació
- esplais amb suport terapèutic per a vells i per a minusvàlids
- serveis de substitució a la família (adopció, famílies substituïdes, centres d'acolliment i observació)
- residències permanents
- residències temporals
- centres sociosanitaris
- centres ocupacionals
- serveis de divulgació i d'informació sobre planificació familiar i sexualitat
- serveis per a l'organització i l'animació comunitària

Altres temes destacables de la proposició de llei eren la possibilitat de mancomunar els serveis per grups d'ajuntaments i la desconcentració de serveis a les grans poblacions, propostes que actualment semblen òbvies, però que aleshores eren innovadores en l'àmbit dels serveis socials.

⁹⁴⁶ *Ibidem*

⁹⁴⁷ En el text de la Llei de 1985, pel seu caràcter de llei marc, no hi apareixen els serveis, que van ser enumerats per via reglamentària en l'annex de l'Ordre de 15 de juliol de 1987.

En el ple del Parlament, en la sessió de 8 d'abril de 1981, la diputada Rosa Barenys va defensar la proposició de llei. Hi va intervenir el conseller de Sanitat i Seguretat Social Josep Laporte, que va afirmar que l'exposició de motius de la proposició de llei li semblava "modèlica" i que estava d'acord amb "tota la filosofia" que inspirava la proposició de llei, però que per una qüestió d'oportunitat en el calendari de la Conselleria de Sanitat i Seguretat era prioritari primer rebre i ordenar els traspassos pendents (especialment de l'INSERSO) i després presentar la Llei de serveis socials: "No, això ara no ho podem prendre en consideració, hem d'esperar la presentació dels nostres projectes de llei d'estructuració d'aquests ens gestors de Catalunya i aleshores veurem com s'endeguen els serveis socials (...)".⁹⁴⁸ De fet, si la proposició hagués estat acceptada, quan hagués arribat al Ple ja s'haurien rebut els traspassos. Però la presa en consideració de la proposició de llei va ser rebutjada per 63 vots (de CiU, d'ERC i Centristes); va tenir 52 vots favorables (PSC i PSUC).

Posteriorment es van presentar iniciatives legislatives sobre serveis socials que van decaure per finiment de la legislatura 1980-1984. A l'inici de la segona legislatura el Govern de la Generalitat va presentar el text de la Llei de serveis socials, que va ser aprovat el desembre de 1985.

Tot seguit de la presentació a Catalunya de la proposició de llei pel PSC, al País Basc es va fer evident la necessitat d'articular una llei sobre serveis socials. Quan al Parlament de Catalunya es va discutir la proposició de llei, el diputat Joan Colomines, del grup de Convergència i Unió, va afirmar que les dues proposicions de llei, la catalana i la basca, eren "idèntiques (...) amb unes diferències molt mínimes".⁹⁴⁹ La proposta del Partit Socialista d'Euskadi també va ser rebutjada, però va servir d'estímul i el conseller de Sanitat i Serveis Socials va acceptar la proposta de redactar un nou projecte de llei que va ser aprovat pel Parlament basc el 20 de maig de 1982 i es va convertir en la primera llei autonòmica de serveis socials de l'Estat espanyol.⁹⁵⁰

A més d'influir en el redactat de la llei basca, la proposició de llei del Partit dels Socialistes de Catalunya va influir també en les altres legislacions autonòmiques sobre la matèria.⁹⁵¹ En els deu anys següents, és a dir al llarg de la dècada dels vuitanta, totes les comunitats autònomes van anar aprovant la seva llei de serveis socials, amb aquest nom o amb el de *lleï d'acció social* o similars.⁹⁵² El cicle es va completar amb l'aprovació el 1991 de la Llei de serveis socials de Cantàbria, tot i que algunes comunitats autònomes posteriorment les van modificar o completar, o bé en van aprovar de noves. Com s'ha comentat en pàgines anteriors, totes les lleis de serveis socials de les comunitats autònomes eren remarcablement semblants. En unes jornades d'estudi sobre les lleis de serveis socials de les comunitats autònomes (les Cinquenes Jornades del CEBS), un grup de treball va manifestar la seva sorpresa per l'"homogeneïtat" de les lleis, va remarcar que "l'articulat i el sentit d'aquestes lleis són molt similars, malgrat

⁹⁴⁸ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 48, 8 d'abril de 1981, p. 1327-1338.

⁹⁴⁹ *Ibidem*, p. 1330.

⁹⁵⁰ Lola Simón i Idoia Martín, "Los servicios sociales en la comunidad autónoma del País Vasco", dins A. Gutiérrez Resa i Jordi Garcés (coord.), *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas* (València, Tirant lo Blanch, 2000), p. 843.

⁹⁵¹ Antoni Vilà et al. (1999), op. cit., p. 5.

⁹⁵² Un dels primers estudis comparats sobre les lleis autonòmiques de serveis socials es troba a l'article d'Isabel Montraveta i Antoni Vilà "La legislación autonómica de servicios sociales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 4 (desembre del 1985) i núm. 5 (1986).

que la relació de forces en la composició política dels parlaments sigui molt desigual”.⁹⁵³ Un cop d’ull retrospectiu hauria fet desaparèixer la sorpresa, en observar la influència de la proposició de llei del grup socialista català sobre les altres lleis posteriors, a més del fet que en els darrers anys s’havien anat produint certes convergències en força aspectes dels serveis socials. Ultra aquesta referència catalana, estudiosos de les esmentades lleis mostren que la llei que va influir de manera més immediata en les altres lleis, especialment socialistes, va ser la primera llei de serveis socials de la Comunitat de Madrid, la Llei 11/1984, de 6 de juny, que es considera “primera i guía de las aprobadas por los parlamentos con mayoría del PSOE”.⁹⁵⁴

3.3.3 La creació de l’ICASS

Un cop rebuts els traspassos de l’assistència i serveis socials de l’Estat i de la Seguretat Social (INSERSO),⁹⁵⁵ la Generalitat es va trobar amb un volum de serveis, establiments i prestacions, així com un contingent de personal, procedent d’una gran diversitat d’ens i organismes, molt heterogeni, que exigia una racionalització per tal de fer-los operatius i eficaços. En aquells moments es podia optar per l’establiment d’un model de serveis socials (una llei de serveis socials) o bé per la seva estructuració; la majoria parlamentària, com s’ha vist, va atorgar prioritat a la segona opció.⁹⁵⁶

En les sessions de 28 de gener i d’1 de febrer de 1982 el Consell Executiu de la Generalitat va aprovar el projecte de la Llei d’administració institucional de la sanitat, assistència social i serveis socials de Catalunya.⁹⁵⁷ Era el primer projecte de llei de la Generalitat estatutària per estructurar i gestionar els serveis traspassats per l’Administració central i per la Seguretat Social. Es tractava d’una llei de caràcter instrumental destinada a racionalitzar i simplificar la gestió del cúmul de serveis transferits procedents de diversos organismes. Les entitats gestores que es proposaven eren dues: l’Institut Català de la Salut (ICS), per a totes les prestacions i serveis sanitaris, i l’Institut Català d’Assistència i Serveis Socials (ICASS), per a totes les prestacions i serveis socials. A Catalunya els nous instituts havien de substituir les entitats gestores de la Seguretat Social d’àmbit estatal (INSALUD i INSERSO) i els altres organismes transferits en aquestes matèries (com els esmentats INAS i FONAS en l’àmbit dels serveis socials).

L’any següent es va aprovar la Llei 12/1983, de 14 de juliol, d’administració institucional de la sanitat i de l’assistència i els serveis socials.⁹⁵⁸ La nova llei pretenia respondre a quatre qüestions:

⁹⁵³ Jordi Estivill, “La aplicación de las leyes de los servicios sociales a escala municipal”, dins *Aplicación de las leyes de servicios sociales...*, op. cit., p. 63.

⁹⁵⁴ D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 60.

⁹⁵⁵ L’Institut Nacional de Serveis Socials (INSERSO) havia estat creat el 1978 coma entitat gestora de la Seguretat Social per a la gestió i prestacions complementàries. La seva actuació era fonamentalment en el camp de la gent gran i dels minusvàlids, a través del personal i dels mitjans procedents dels desapareguts *Servicio de Asistencia a Pensionistas (SAP)* i *Servicio de Recuperación y Rehabilitación de minusválidos físicos y psíquicos (SEREM)*. Actualment (des del 1997) s’anomena IMSERSO, *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales* (vegeu el cap. 1.2).

⁹⁵⁶ Antoni Vilà, “Los servicios sociales en Cataluña”, dins *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*, op. cit., p. 368 i s.

⁹⁵⁷ *Memòria d’activitats. Maig 1981 - maig 1982*, op. cit., p. 37.

⁹⁵⁸ Per a un estudi detallat d’aquesta llei, vegeu: Antoni Vilà, “Els serveis socials a la Llei 12/1983 de 14 juliol”, *Revista de Treball Social*, núm. 98, juny del 1980, p. 63-72.

- Unificació de la gestió: simplificació, racionalització, eficàcia i coordinació de la gestió dels serveis.
- Descentralització institucional: reunió institucional en una entitat gestora de tots els serveis socials.
- Participació democràtica: creació del Consell General i les comissions executives territorials.
- Provisionalitat: fins que no s'aprovés l'ordenació territorial de Catalunya.

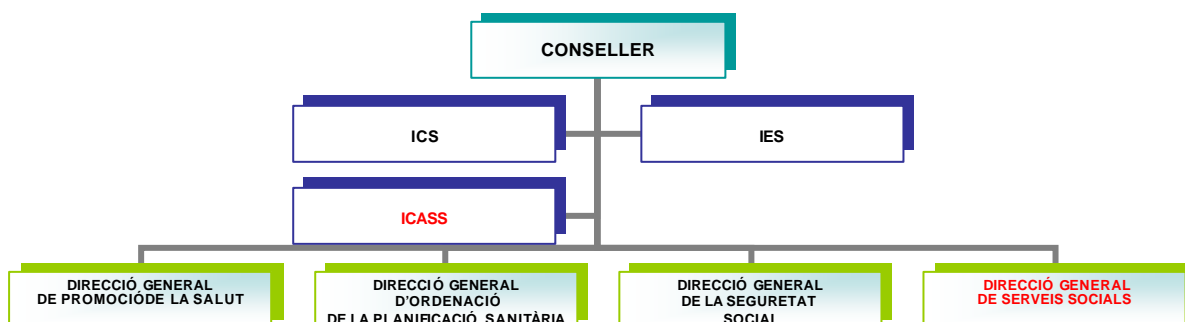
En agrupar els serveis socials procedents de l'assistència social de l'Estat i els de la Seguretat Social en la mateixa unitat administrativa, Catalunya es convertia en la primera comunitat autònoma que feia aquest intent de racionalització administrativa, mitjançant la descentralització institucional,⁹⁵⁹ que va significar la centralització territorial. El text de la llei diu que el Departament “ha d'establir l'ordenació de les unitats corresponents (...) tenint en compte l'ordenació territorial de Catalunya” (art. 5.2). Respecte als municipis, només estableix que “la gestió de l'assistència i dels serveis socials bàsics es pot encomanar a les entitats locals, les quals han d'actuar en virtut de conveni o de concert amb l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials o bé per delegació d'aquest i en tot cas sota el seu control. Quan la naturalesa del servei així ho reclami, l'Institut podrà assumir les funcions que corresponen a les entitats esmentades mitjançant les fórmules que s'estableixin de mutu acord” (art. 5.3). El paper que s'atribueix al món local és, en síntesi, poc destacat; es tracta d'una llei amb una marcada tendència centralista.

Tampoc no apareixia cap representació del món local en el consell de participació de l'ICASS. En efecte, el Consell General de l'ICASS hauria d'estar format per representants dels sindicats, dels empresaris i de l'Administració de la Generalitat; era una representativitat en funció d'una concepció contributiva de la Seguretat Social, mentre que ni el nivell local, ni els usuaris, els tècnics i les organitzacions i associacions del sector no hi eren presents.

Per ajustar l'aparell a la nova realitat es van modificar els organigrames del Departament i es va aprovar el de l'ICASS:

Gràfic 15

Organigrama del Departament de Sanitat i Seguretat Social

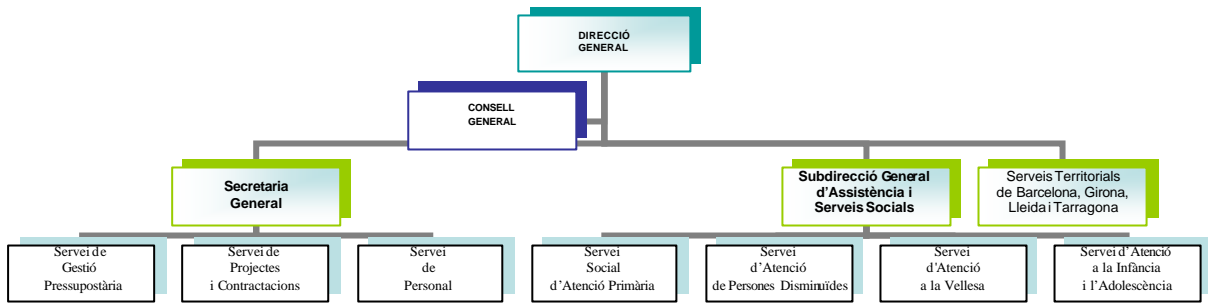


Font: *Memòria d'activitats. Maig 1983 - maig 1984*, Departament de Sanitat i Seguretat Social
 Sigles: ICS = Institut català de la Salut; ICASS = Institut Català d'Assistència i Serveis Socials; IES = Institut d'Estudis de la Salut.

⁹⁵⁹ Josep Arenas, “Análisis y perspectivas de los servicios sociales en Cataluña”, dins J. Arenas et al., *Política social y servicios sociales* (Madrid, Marsiega, 1985), p. 73.

Gràfic 16

Organigrama de l'Institut Català d'assistència i Serveis Socials (ICASS)



Font: *Memòria d'activitats. Maig 1983 - maig 1984*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

En l'organigrama del Departament continua havent-hi la Direcció General de Serveis Socials, però només amb dos serveis, d'acord amb les seves noves funcions: planificació, d'una banda, i ordenació avaluació i inspecció, de l'altra. Tota la gestió es concentra en l'ICASS. Aquest institut segueix la divisió entre la branca relacionada amb l'Administració i l'operativa, que s'estructura en sectors: disminuïts, vellesa, i infància i adolescència, i posa al mateix nivell els serveis socials d'atenció primària (SSAP).

El pressupost de la Generalitat de 1982 incloïa per primera vegada consignacions per a serveis socials provinents de les transferències de l'Administració central i de la Seguretat Social. En el pressupost global de la Generalitat, la part dedicada a serveis socials era petita: un 3,8% el 1982 i un 3,9% el 1983. Aquest darrer any els recursos pressupostaris en serveis socials van ser de 12.400 milions de pessetes, el 32% dels quals corresponia a la Seguretat Social i la resta, als altres serveis transferits i als serveis propis. Les ajudes periòdiques a vells i malalts durant el període de maig de 1983 a maig de 1984 van ser de 6.262.950.822 de pessetes.⁹⁶⁰

Aquesta va ser una etapa de reforma de centres heretats i d'inversions en centres propis, es van promocionar els serveis que responien als principis de desinstitucionalització i de proximitat a l'usuari, com ara els serveis a domicili i els equipaments residencials de dimensions reduïdes. Es tractava de donar respostes diferents, prioritzant les de tipus domiciliari i dignificant les institucionals.

Del resultat de la convocatòria de 1981, en van resultar les ajudes i subvencions per a serveis especialitzats que figuren en la taula següent.

⁹⁶⁰ Font: *Memòria d'activitats. Maig 1983 - maig 1984*, op. cit., p. 191-192.

Taula 38

Subvencions 1981

INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA	Contribució al manteniment de 30 centres i 197 llars d'infants i a la construcció i equipament de 21 centres .
GENT GRAN	Contribució al manteniment de 106 residències, llars i clubs i a la construcció i equipament de 135 centres .
DISCAPACITATS	Contribució al manteniment de 165 centres i serveis i a la construcció i equipament de 100 centres .
ALCOHOLISME I DROGODEPENDÈNCIES	Contribució al manteniment de 18 centres .
PERSONES MARGINADES	Contribució al manteniment de 44 centres.

Font: elaboració pròpia a partir de la *Memòria d'activitats. Maig 1981- maig 1982* del Departament de Sanitat i Seguretat Social

Una anàlisi global dels pressupostos de la Generalitat mostra una major despesa en serveis especialitzats per a la gent gran i per als disminuïts, molt per sobre de l'atenció primària. D'altra banda, el director del *Mapa de serveis socials*; segons la seva opinió, els pressupostos de serveis socials de la Generalitat “reproduïxen —a partir dels traspasos corresponents— la concepció assistencial i benèfica que caracteritza els fons i les prestacions de serveis per a la població sense cobertura de la Seguretat Social. Això queda reflectit en el destacat predomini de les denominades ajudes individuals, que pràcticament van suposar el 1982 el 70% de les transferències en concepte de pensions i subvencions”.⁹⁶¹

3.3.4 La Llei de serveis socials

El període 1985-1988 va ser decisiu per definir el model, ja que el 1985 es va aprovar la Llei de serveis socials, que es va desenvolupar en els dos anys següents, i la Llei de base del règim local, que va possibilitar que l'any 1987 s'aprovesin les lleis d'ordenament territorial (LOT) de Catalunya, i a primers de 1988 es tancava el model amb l'aprovació del primer pla d'actuació social.

A continuació revisarem aquestes peces constitutives, que juntament amb altres de complementàries, van proporcionar els primers serveis socials catalans.

L'aprovació de la Llei de serveis socials es va demorar molt de temps⁹⁶² i quan es va promulgar l'any 1985, ja ho havien fet quatre comunitats autònomes: el País Basc (1982), Navarra (1983), la Comunitat de Madrid (1984) i la Regió de Múrcia (desembre de 1985).⁹⁶³ Tanmateix, l'any 1983 el Consell Executiu de la Generalitat va presentar un

⁹⁶¹ Mercè Costa i Joan J. Artells, “Notas sobre los presupuestos de servicios sociales en las comunidades autónomas”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 0, 1984, p. 20-28.

⁹⁶² La revista *Quaderns de Serveis Socials* va dedicar un número monogràfic a la Llei al cap de deu anys de la seva aprovació, amb el títol “La Llei de serveis socials, deu anys després” (juliol de 1995).

⁹⁶³ Per a un estudi comparat de les primeres lleis de serveis socials, vegeu: Francesc Casares, “Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales”, dins *Aplicación de las leyes de servicios sociales*, op. cit., p. 29-42; M. Isabel Montraveta i Antoni Vilà, “La legislación autonómica de servicios sociales”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 4, 1985 (I part) i núm. 5, 1986 (II part), i Fernando Carlos Rodríguez Pérez, “Análisis comparativo de la normativa vigente en servicios sociales”, dins *Los servicios sociales de la Administración local, II Jornadas de la FEMP* (Federación Española de Municipios y Provincias, 1989), p. 41-47.

projecte de llei que va originar dos projectes alternatius: un del grup parlamentari del PSUC i l'altre del grup socialista, així com una esmena a la totalitat del grup mixt. Cap d'aquests projectes de llei no va ser aprovat, ja que van decaure per finalització de la legislatura; tanmateix, denoten un clar interès polític pel tema, que fins feia pocs anys semblava un monopoli socialista.

Així, doncs, després d'aquest llarg procés de més de quatre anys, es va aconseguir l'aprovació, amb un alt grau de consens de tots els partits, de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.⁹⁶⁴ Aquesta llei catalana no difereix gaire de les tendències autonòmiques d'aquells moments, que mostren una gran similitud en els principis inspiradors i en l'estructura bàsica, si bé difereixen en alguns aspectes d'organització i serveis.

La Llei catalana segueix, en general, les recomanacions del *Mapa de serveis socials* i del Consell Assessor de Serveis Socials d'Atenció Primària. Els trets bàsics d'aquesta llei marc són:

Taula 39

Esquema bàsic de la Llei de serveis socials de Catalunya

OBJECTE	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar, estructurar, promoure i garantir el dret al sistema de serveis socials de responsabilitat pública
DEFINICIÓ	<p>Conjunt d'activitats organitzades mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats que s'orienten a promoure els mitjans per prevenir la marginació, i també a promoure la prestació de suport personal, d'informació, d'atenció i ajut a tots els ciutadans i col·lectius, especialment a aquelles famílies que, per raó de dificultats de desenvolupament i d'integració en la societat, de manca d'autonomia personal, de disminucions físiques, psíquiques o sensorials, de problemes familiars o de marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari.</p>
PRINCIPIS	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilitat pública • Reconeixement i promoció de la iniciativa social • Globalitat • Integració • Descentralització i desconcentració • Participació • Prevenció • Planificació i coordinació
ESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Serveis socials d'atenció primària • Serveis socials especialitzats

⁹⁶⁴ Publicada al DOGC, núm. 634, de 10 de gener de 1986. La Direcció General de Serveis Socials va publicar el 1986 un llibret amb el text de la Llei i el discurs de presentació de la Llei al Parlament pronunciat pel conseller de Sanitat i Seguretat Social Josep Laporte i Salas. Una edició posterior de la Llei és la continguda en la publicació *Legislació bàsica del sistema català de serveis socials* (Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, 1994), p. 49.

ÀREES D'ACTUACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció i promoció del benestar de la família i de les unitats de convivència alternativa • Atenció i promoció del benestar de la infància i l'adolescència • Atenció i promoció del benestar de la vellesa • Promoció i atenció de les persones amb disminucions • Prevenció de tota mena de drogodependències i reinserció social • Promoció d'actuacions que permetin prevenir i eliminar qualsevol discriminació • Prevenció i tractament de la delinqüència, atenció als presos i reinserció social d'exreclusos • Ajut en situacions d'emergència social • Previsió d'altres situacions de necessitats
DRETS	<ul style="list-style-type: none"> • Residents a Catalunya • Transeünts: condicions que s'estableixin • Estrangers i tractats i convenis internacionals i principi de reciprocitat • Accés: persones que reuneixin les condicions reglamentàries de beneficiaris. • Regulació d'accés: normes de caràcter general i públic
DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Generalitat • ICASS • Previsió de futurs consells comarcals • Ajuntaments • Iniciativa privada (iniciativa social i iniciativa mercantil)
PARTICIPACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Consell General de Serveis Socials • Consells locals (voluntària) • Participació en els serveis, establiments i centres (finançament públic) • Voluntariat
FINANÇAMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Finançament pressupostari de la Generalitat • Foment d'entitats locals que hi dediquin almenys el 4% • Col·laboració amb l'Administració local i les institucions privades: concerts, convenis i subvencions • Cooperació pública en la instal·lació de serveis • Contribució dels usuaris al manteniment dels serveis
INFRACCIONS I SANCIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Infraccions • Sancions

Font: elaboració pròpia

Aquesta llei de serveis socials suposa la culminació del procés que hem descrit fins ara. Va ser una llei ben acceptada tant políticament com socialment i professionalment, com veurem més endavant en comentar les valoracions de deu anys després. Aquest fet segurament té a veure amb el procés de maduració i comprensió sobre els serveis socials i amb el consens parlamentari aconseguit en tots aquests anys, així com el seu caràcter marc, que deixava les concrecions a la via reglamentària.

L'anàlisi d'aquesta norma posa en relleu els trets següents:

a) Elements clau de l'objecte de la Llei:

- *Dret*: aquesta llei té per objecte garantir el dret universal (“garantir i facilitar a tots els ciutadans l'accés (...”). En el preàmbul explica que els serveis socials s'estableixen com a dret del ciutadà: “Se superen així concepcions antigues basades en la idea de beneficència”. Aquesta és una constant en les lleis autonòmiques, la proclamació emfàtica del dret sense establir els mecanismes de garantia necessaris, i no considerar que, com quasi tots els drets socials, exigeix prestacions que tenen uns costos que cal finançar. Tot això no és possible sense una connexió entre dret, accés i finançament.⁹⁶⁵ Díficilment es pot parlar d'universalitat si no es concreta l'accés al dret ni es garanteix la viabilitat econòmica.
- *Sistema*: concepció global i integral dels serveis socials, “amb l'objectiu de constituir un tot funcional ben coordinat i superar la dispersió de forces que hi ha hagut en aquest camp”.⁹⁶⁶ Tot i que com hem comentat hi ha veus autoritzades que consideren que no es pot parlar pròpiament de sistema, pensem que en general s'ha avançat en el procés d'integració i de relació i es manté l'objectiu assolir-lo.
- *Responsabilitat pública*. Com la majoria de lleis autonòmiques de serveis socials, no la defineix clarament ni estableix normes que la concretin: “Els poders públics han de promoure la prestació de serveis mitjançant l'aportació dels mitjans financers, tècnics i humans adients” (art. 3, a). Es produeix el fenomen que Casado anomena *desactivació de les paraules*: “El fenómeno de desactivación afectó también a la base en que se apoya el derecho a los servicios sociales, es decir, la responsabilidad pública”.⁹⁶⁷

Així, entre les opcions possibles opta per la fórmula “sistema de responsabilitat pública” (no de titularitat pública), que suposa que sense renunciar a la intervenció pública sobre el funcionament general del sistema, permet, i fins i tot estimula, la participació privada, si bé subjecta a les condicions i planificacions de l'Administració. L'explicitació del reconeixement i promoció de la iniciativa privada, especialment de la social, i la protecció de la seva autonomia, segurament va ser el punt més singular de la llei catalana en relació amb les altres lleis coetànies.

El nivell descriptiu d'aquests elements és molt dèbil: semblen més desitjos programàtics que no pas objectius de la Llei, quan el conjunt de “drets” i de “responsabilitats” constitueixen l'eix central de la norma i el “sistema” la manera de

⁹⁶⁵ Si el bé el dret està declarat, com hem vist, en relació amb l'accés, la llei, a l'article 6, lliura un xec en blanc a l'Executiu, ja que el dret a les prestacions s'ha de fer “en les condicions i l'extensió que s'estableixi per reglament”, i només s'imposa a l'article següent que l'accés sigui regulat “per normes de caràcter general i públic”. El finançament no s'acaba de concretar, només exigeix a la Generalitat que consigni “específicament les partides pressupostàries” (art. 18.1), una prioritat als ajuntaments, que dediquin més del 4% del pressupost a serveis socials (art. 19), i obligar-los a cooperar en les instal·lacions (art. 20) i a establir la contribució dels usuaris (art. 22).

⁹⁶⁶ Exposició de motius de la Llei de serveis socials.

⁹⁶⁷ D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 60.

funcionar. D'altra banda, no concreta els drets i deures dels destinataris ni dels usuaris dels serveis socials.

b) Si contrastem la definició que fa de serveis socials a l'article 2 amb la nostra proposta operativa (vegeu el capítol 3 de la primera part), obtenim el resultat següent:

- La definició adopta el concepte de serveis socials en sentit estricte, ja que aquesta llei s'orienta a "promoure els mitjans per a prevenir la marginació, i també a promoure la prestació de suport personal, d'informació, d'atenció i ajuts als ciutadans (...)"; no inclou actuacions d'altres àmbits, com la salut, l'educació, etc.
- Els subjectes als quals s'adreça són "tots els ciutadans i col·lectius"; té, per tant, un caràcter universal, si bé especifica: "Especialment a aquelles persones o aquelles famílies que, per raó de dificultats de desenvolupament i d'integració en la societat, de manca d'autonomia personal, de disminucions físiques, psíquiques o sensorials, de problemes familiars o de marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari". En el preàmbul explica que es pretén facilitar "al ciutadà les condicions objectives i elementals que poden millorar la seva qualitat de vida, amb una lògica prioritat envers els qui manifesten uns nivells d'insatisfacció amb llurs necessitats més elementals".
- Les respostes que articula són àmplies: "Conjunt d'activitats organitzades (...) mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats". Inclou, per tant, tant els serveis d'atenció primària com els especialitzats, i deixa per al desenvolupament la seva concreció. Pel contingut de la Llei (paper de l'atenció primària) i les propostes del Mapa, sembla que es prioritzen les opcions per respostes que permetin a la persona quedar-se al seu domicili o almenys en el seu entorn.
- La inclusió de les prestacions econòmiques va ser objecte de debat parlamentari i, finalment, es va separar de la definició de serveis socials, i en un segon apartat de l'article 2 es preveu la possibilitat d'atorgar prestacions econòmiques periòdiques o ocasionals.
- Estructura els serveis socials en dos nivells, els serveis d'atenció primària i els especialitzats, seguint la nomenclatura adoptada en el *Mapa de serveis socials*. Atorga una gran importància al nivell primari; en el preàmbul reconeix l'atenció primària com "l'eix per a afavorir i desenvolupar el benestar social".

c) La distribució de competències presenta una tendència centralista i mostra les dificultats derivades de l'absència de normes d'ordenació territorial, que, d'acord amb l'Estatut de Catalunya, exigia la creació de les comarques. La norma, en concret, estableix el següent quadre de repartiment competencial:

- Al Govern de la Generalitat li correspon la planificació (*Mapa de serveis socials* i Pla d'Actuació Social), l'ordenació dels serveis socials, la

coordinació general d'accions, la realització d'estudis i investigacions, les relacions amb entitats i organitzacions foranes i la col·laboració amb altres organismes en matèria de formació de personal (art. 8).

- A l'ICASS li reitera la titularitat de la gestió dels serveis socials i altres serveis que se li encomanin (art. 9).
- Les competències de les corporacions locals les distribueix de la manera següent:
 - Ajuntaments: a) programar i gestionar els serveis socials d'atenció primària d'àmbit municipal i els serveis especialitzats; b) programar i gestionar les prestacions pròpies i els serveis i les prestacions delegats o descentralitzats per altres administracions públiques; c) col·laborar en la gestió de les prestacions econòmiques i de les subvencions de l'ICASS; d) coordinar dins el municipi els serveis socials municipals amb els d'iniciativa privada del mateix àmbit, i e) proporcionar suport informatiu d'avaluació i estadístic en les tasques ordenadores i planificadores del Govern de la Generalitat (art. 11).
 - Previsió de competències a favor de les comarques: a més d'atribuir-los també les tres darreres competències dels ajuntaments que hem esmentat, els assigna la programació en el seu àmbit i la tasca de “gestionar serveis socials propis d'aquests ens en el mateix àmbit territorial, i exercir-ne la suplència, d'acord amb els plans d'actuació social aprovats pel Govern de la Generalitat, en els àmbits municipals que calgui per manca d'infraestructura o per necessitats d'organització”. Tot i l'ambigüitat de la norma, explicable quan encara no s'havia creat la comarca, però l'article 5.3 de l'Estatut les preveia, va deixar clara la funció de suplència i suport als petits municipis (art. 11).
 - Diputacions: no assigna cap competència a les diputacions, que únicament mereixen una referència en la disposició transitòria per evitar buits: ‘Les diputacions provincials catalanes continuen exercint les que ja tenien atribuïdes en matèria de serveis socials, adequant-les a les prescripcions d'aquesta llei’.
- d) Per promoure la participació democràtica en la programació i el control dels serveis, crea un sistema de participació en tres nivells: el general, el local i els centres. En el nivell local és voluntari, ja que es poden constituir quan així ho aconselli el volum de serveis socials que presti l'ajuntament, és a dir que la seva constitució no és obligatòria. En els centres lliga la participació al finançament i només ho exigeix als que sol·licitin o rebin finançament públic.
- e) La llei recull les preferències polítiques per un sistema mixt (públic i privat) de producció i provisió de serveis socials. Reconeix la intervenció de la iniciativa privada en els serveis socials, i atorga un lloc destacat a la iniciativa social (sense afany de lucre), d'acord amb el paper que històricament i en el moment d'aprovació de la Llei desenvolupen en aquest àmbit; així mateix, preveu la cooperació amb la iniciativa mercantil. La Llei estableix, entre els principis operatius, el reconeixement

i promoció de la iniciativa social (“gaudeix d’autonomia operativa, d’acord amb el que estableix aquesta Llei, els principis ordenadors i els objectius de la planificació que el Govern de la Generalitat (...)”, art. 3, b) i estableix la col·laboració de la Generalitat amb les entitats privades en general, incloent-hi les d’iniciativa mercantil (amb ànim de lucre) (art. 19).

f) El sistema de finançament és un punt feble en la Llei, tot i que estableix (com en alguns precedents autonòmics)⁹⁶⁸ una forma d’estímul als ajuntaments a fi que hi dediquin dotacions pressupostàries no inferiors al 4%⁹⁶⁹ i els obliga a aportar el solar o mitjans substitutoris per construir edificis de serveis socials que vagin dedicats a més d’un 50% de la població del municipi. També estableix el principi de col·laboració dels usuaris en el manteniment dels serveis sobre la base de preus públics.

g) Regula el règim d’infraccions i sancions.⁹⁷⁰

Malgrat les limitacions apuntades, la Llei de serveis socials va ser una fita important en la configuració dels serveis socials a Catalunya. Des dels partits de l’oposició es va valorar el consens aconseguit per a l’aprovació d’aquesta llei i es considerava que la Llei de 1985 va impulsar el treball coordinat entre les administracions.⁹⁷¹ Des de la coalició de govern es considerava que la Llei de 1985 “era la millor que es va poder fer”.⁹⁷² No obstant això, podem trobar algunes opinions crítiques amb la llei: “(...) Malgrat el consens polític, l’estudiós del text de la Llei havia de concloure que, llevat del capítol d’infraccions i sancions, no hi havia gaire matèria normativa que fos viable d’invocar davant un tribunal i que, més que mai, la inactivitat de qualsevol Administració no seria revisable judicialment”.⁹⁷³

Francesc Casares, de l’anàlisi comparativa que fa de les lleis de serveis socials autonòmiques precedents i coetànies a la catalana,⁹⁷⁴ en treu un seguit de conclusions de gran interès:

a) Les lleis s’adapten a la Constitució i al marc estatuari.

⁹⁶⁸ En algunes comunitats autònomes es fixa com a obligatori i en altres els percentatges afecten també la mateixa comunitat. Tanmateix, presenta dificultats jurídiques en l’aplicació pràctica; d’una banda, poden afectar l’autonomia municipal i, de l’altra, una llei posterior, com la mateixa d’aprovació dels pressupostos, la pot modificar.

⁹⁶⁹ Respecte al finançament, la Llei assenyala que les entitats locals que estableixin en els seus pressupostos dotacions no inferiors al 4% del total poden tenir preferències per gaudir de la col·laboració de la Generalitat dins els plans d’actuació social, sempre que s’acrediti una programació de treball social adequada (article 18.2).

⁹⁷⁰ Isabel Montraveta i Antoni Vilà, “Notes sobre la Llei de Serveis Socials de Catalunya”, *Revista de Treball Social*, núm. 100, desembre del 1985, p. 92-103.

⁹⁷¹ Rosa Barenys, aleshores diputada al Parlament de Catalunya, que va intervenir en la discussió de la Llei, així ho afirma en el seu article “Aproximació a la història legislativa dels serveis socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol del 1995, p. 33-35.

⁹⁷² Francesc Codina Castillo, “El desenvolupament de la Llei de serveis socials. Al cap de deu anys cal continuar avançant”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol del 1995, p. 36-38.

⁹⁷³ Marino Villa, “Una crònica optimista dels deu anys de la Llei de serveis socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol del 1995, p. 47-59.

⁹⁷⁴ Concretament va examinar les lleis de serveis socials del País Basc, Navarra, Madrid i Múrcia, a més de la de Castella-la Manxa (Llei 3/1986, de 16 d’abril). Els resultats de l’“Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales” es van presentar com a ponència a les V Jornadas de Estudio del CEBS, publicades a *Aplicación de las leyes de servicios sociales...*, op. cit.

- b) Excepte la de Múrcia, són lleis que exigeixen deplegament reglamentari, i per tant, la seva eficàcia depèn de la voluntat política en l'aplicació.
- c) Presenten una notable semblança en l'aplicació i l'acceptació dels conceptes de pensament social moderns; els aspectes diferencials no constitueixen elements perturbadors de les exigències de solidaritat i no presenten discriminació en l'àmbit estatal.
- d) Poden considerar-se elements aptes per al desenvolupament de l'Estat de les Autonomies, per a l'aplicació d'una política d'igualtat dins els paràmetres constitucionals i les diferents opcions polítiques, així com per racionalitzar la complexa, dispersa i centralitzada xarxa de serveis socials heretada.
- e) No és necessària cap llei de bases estatal, atesa la seva discutible constitucionalitat i la no-constància de disfuncions derivades de la diferent legislació autonòmica.

Finalment, cal tenir en compte que abans de la Llei de serveis socials, s'havien aprovat a Catalunya altres lleis que afectaven els serveis socials, entre les quals hi havia la Llei de protecció de menors, el juny del 1985, que tenia com a principal objectiu ordenar un sector traspassat de l'Administració central i posar fi a la normativa anterior existent, especialment a les competències de les antigues juntes de protecció de menors, i la Llei de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (Llei 20/1985, de 25 de juliol), de caràcter marcadament sanitari; no obstant això, la llei esmentava l'acció preventiva i assistencial i preveia la coordinació amb el treball social i amb els serveis d'educació per a l'acció preventiva. Així mateix, es van traspassar de l'Administració central a les comunitats autònomes les competències en habitatge de promoció pública, que abans eren gestionades per l'Institut per a la Promoció Pública de l'Habitatge. Per gestionar i mantenir els habitatges públics radicats a Catalunya, la Generalitat va crear aquell mateix any l'empresa pública ADIGSA, que el 1988 va passar a formar part del Departament de Benestar Social.

3.3.5 Les bases del règim local i l'ordenament territorial

La segona peça legislativa important per als serveis socials va ser l'esperada Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. La Llei de 1955, que ja hem esmentat, encara era vigent, però òbviament era desfasada i, entre altres defectes, no contenia el principi constitucional d'autonomia local. L'any 1981 s'havia presentat un projecte de llei que no va prosperar, i per tant, va ser un període de temps llarg en una situació anòmla quant a la legislació per a l'Administració municipal.⁹⁷⁵

La llei de bases de règim local del 1985 reitera el principi constitucional relatiu a l'autonomia de les entitats locals per gestionar els seus interessos.⁹⁷⁶ Estableix que tots

⁹⁷⁵ Sobre aquella situació de provisionalitat legislativa als municipis, vegeu: Rosa Barenys i M. Dolors Renau, "Legislación sobre servicios sociales", *CEUMT. La revista municipal*, núm. 68, novembre del 1983.

⁹⁷⁶ La Carta Europea de l'Autonomia Local (14 d'octubre de 1985), ratificada per l'Estat espanyol el 1988, estableix que l'autonomia és el "dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants".

els municipis tenen competència en la “prestació dels serveis socials i de promoció i reinserció social” (article 25, 2, k) i obliga a la “prestació de serveis socials” als municipis que superin els 20.000 habitants, per ells mateixos o bé associats (article 26, 1, c), i a més els faculta per realitzar activitats complementàries de les pròpies d’altres administracions.⁹⁷⁷ Queda clar, doncs, que per primer cop la legislació espanyola atorga competència a tots els municipis en matèria de serveis socials, si bé només estén l’obligació de prestar-los als municipis de més de 20.000 habitants.

Era un gran salt qualitatiu respecte a la legislació anterior, que només atribuïa als municipis competències sobre el padró de beneficència, la protecció de menors, la prevenció i repressió de la mendicitat i el manteniment d’albergs de transeünts. Aquesta llei, d’una banda, no fa referència al padró de beneficència, que així alguns consideren que desapareixia,⁹⁷⁸ tot i que legalment la Llei de beneficència no va ser derogada fins uns anys després, i de l’altra, assigna competències als ajuntaments en la “promoció i reinserció social”, la qual cosa denota una posició que va més enllà de l’anterior, exclusivament assistencialista i d’atenció a la marginació.⁹⁷⁹ Tot i que amb poca precisió, la Llei del 1985 garanteix un dret subjectiu als serveis socials, ja que l’article 18 estipula com a dret dels veïns la possibilitat d’exigir la prestació i l’establiment del servei públic corresponent, en el supòsit de constituir una competència municipal pròpia de caràcter obligatori. Tanmateix, s’ha d’insistir que aquesta norma bàsica estableix la matèria que tenen obligació de prestar, els serveis socials, però no el seu abast, la concreció del qual considerem que correspon a les normes autonòmiques.

Un precepte de la Llei que pot ampliar considerablement el seu àmbit competencial és el que estableix que “el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l’àmbit de les seves competències, pot promoure tota classe d’activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal”.

Un cop establertes les bases del règim local a l’Estat, es va poder començar a treballar l’ordenament de Catalunya, que tenia com a referència l’article 5 de l’Estatut. El mes d’abril de 1987 es van aprovar sense consens parlamentari quatre lleis que conformen l’ordenament territorial català: la Llei 5/197, de 4 d’abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; la Llei 8/1987, de 4 d’abril, sobre l’organització comarcal de Catalunya; la Llei 7/1987, de 4 d’abril, per la qual s’estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i les comarques compreses en la seva zona d’influència, i la Llei 8/1987, de 15 d’abril, municipal i de règim local de Catalunya. A continuació comentem les repercussions d’aquestes lleis en els tres nivells locals:

⁹⁷⁷ Entre altres, els següents autors analitzen el contingut de la Llei de bases de règim local en relació amb els serveis socials: Manuel Aznar, “Los servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local”, dins *Aplicación de las leyes de servicios sociales...*, op. cit., p. 43-57; Miguel Ángel Cabra de Luna, “Comentarios de la nueva ley reguladora de las bases de régimen local de 2 de abril de 1985: Los servicios sociales en la Administración local”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 4, desembre del 1985, p. 10-15; María Isabel Montraveta i Antoni Vilà, “Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas”, dins *Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencia y ponencias*, (Diputació de Barcelona, 1996), p. 59-118.

⁹⁷⁸ M.A. Cabra de Luna, *Comentarios de la nueva...*, op. cit., p. 12.,

⁹⁷⁹ *Ibidem*, p.11.

a) Diputacions

Com a antecedents de la normativa democràtica, ens hem de referir a les competències de les diputacions en l'àmbit social, contingudes en l'antiga llei de règim local de 1955, que es referien principalment a la creació i manteniment de centres benèfics i sanitaris assistencials, que es concretaven en hospitals psiquiàtrics o hospitals medicoquirúrgics, en alguna llar d'ancians desvalguts o hospitals i establiments maternals infantils amb un servei d'adopció d'infants orfes o abandonats. Aquestes competències van desaparèixer en la Llei de 1985.

Després ja ens hem referit a la Llei de serveis socials, que pràcticament les ignorava, i amb caràcter transitori assenyalava que continuessin exercint les competències que ja tenien atribuïdes en matèria de serveis socials, adequant-les a les prescripcions de la llei, mentre no es legislés específicament sobre l'Administració territorial de Catalunya.

La Llei estatal de bases de règim local del 1985, en tractar de la província com a entitat local determinada per l'agrupació de municipis amb personalitat jurídica pròpia, li va atribuir com a fins específics garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, i en particular:

- Assegurar la prestació integral i adequada en tot el territori provincial dels serveis de competència municipal
- Participar en la coordinació de l'Administració local amb l'Administració de la comunitat autònoma i la de l'Estat (art. 31).⁹⁸⁰

Segons l'article 36 de l'esmentada llei, són competències pròpies de la diputació aquelles que li són atribuïdes per les lleis estatals i les de les comunitats autònomes, i en tot cas:

- a) La coordinació dels serveis municipals per garantir la prestació integral adient d'aquests serveis.
- b) L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menys capacitat econòmica i de gestió.
- c) La prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal, i si escau, supracomarcal.
- d) El foment i l'administració dels interessos peculiars de la província.

A efecte del que disposen els apartats a i b, la diputació ha d'aprovar anualment un pla provincial de cooperació en les obres i serveis de competència municipal en l'elaboració del qual han de participar els municipis de la província.

En el mateix article 36 (apartat 2.b) s'estableix que correspon a les diputacions assegurar l'accés de la població provincial als serveis mínims de competència

⁹⁸⁰ Sobre les competències de les diputacions en relació amb els serveis socials, vegeu: Juan Francisco Fernández Jiménez, "Las diputaciones, cabildos y consejos insulares en el desarrollo de los servicios sociales", dins *Los servicios sociales en la Administración local, II Jornadas de la FEMP*, op. cit., p. 27-37.

municipal, entre els quals hi ha la prestació de serveis socials en els municipis de més de 20.000 habitants. Com que la Llei encomana a les diputacions que vetllin per la prestació eficaç dels serveis mínims encomanats als municipis, per a aquesta finalitat tenen potestats supramunicipals que s'han d'utilitzar per cobrir les deficiències dels serveis socials municipals, especialment a les àrees rurals i a les zones més deprimides.

La disposició addicional primera de la Llei catalana de 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials preveia el procediment que s'havia de seguir per integrar les quatre províncies en una de sola a fi de convertir Catalunya en una comunitat autònoma uniprovincial.⁹⁸¹ D'aquesta manera, la comunitat autònoma assumiria les competències de les diputacions i se suprimirien els encavalcaments de competències entre els dos nivells supramunicipals (les comarques i les diputacions); però l'alternativa de província única requeria una llei orgànica aprovada per les Corts generals i no es van continuar les accions per aconseguir-ho.

Com veurem, es van constituir les comissions mixtes per transferir les competències als consells comarcals i a la Generalitat.

b) Consells comarcals

La creació de les comarques era determinada per l'Estatut d'autonomia, que assenyala que Catalunya s'ha d'estructurar territorialment en "municipis i comarques" (art. 5.1). El 9 de desembre el Parlament de Catalunya va aprovar, amb els vots favorables de CiU, ERC, AP i el grup mixt, el restabliment de les comarques basant-se en la divisió comarcal de l'any 1936, que ponderava factors històrics, culturals, geogràfics, socioeconòmics i culturals, i possibilitava adaptacions i actualitzacions. Les comarques (41 comarques) es van instituir com a peça clau de l'ordenament territorial català. Referent a les seves competències, la Llei els n'atribueix genèricament en matèria de serveis socials.⁹⁸²

L'article 3 de la Llei defineix la comarca com una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment del seus fins. Se li atribueixen com a mínim competències en les matèries següents:

- Ordenació del territori i urbanisme
- Sanitat
- **Serveis socials**
- Cultura
- Esport
- Educació, salubritat pública i medi
- Elaborar i aprovar un programa d'actuació

⁹⁸¹ S'ha de tenir en compte que la Llei de bases de règim local de 1985 estableix que les comunitats autònomes uniprovincials i la Comunitat Foral de Navarra assumeixin les competències, mitjans i recursos que corresponen en el règim ordinari a les diputacions provincials.

⁹⁸² Referent a aquesta qüestió, vegeu: Antoni Vilà, "La organización comarcal de Cataluña: aplicación a los servicios sociales", *Revista del Colegio de DTS y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha*, núm. 1, 1997, p. 51-75.

A més, en relació amb les activitats i els serveis de competència municipal, correspon a les comarques:

- a) En supòsits especials, establir i prestar els serveis públics mínims.
- b) Exercir competències municipals per delegació o conveni.
- c) Establir i prestar serveis supramunicipals complementaris dels municipals.
- d) Disposar la conversió de competències municipals en competències comarcals en els supòsits previstos a la llei.
- e) Coordinar els serveis municipals entre si, per interès comarcal, sense que aquesta coordinació pugui implicar la imposició de directrius que vulnerin l'autonomia dels ajuntaments en la gestió de les seves competències (art. 26).

Quant a la capacitat econòmica per exercir les competències esmentades, la Llei preveia que les comarques es nodrissin d'una sèrie de recursos que ja des del principi es dubtava que fossin suficients.

c) Ajuntaments

La Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, disposa que el municipi té competències pròpies en la prestació de serveis socials i la promoció i reinserció socials. L'article 64 estableix que els municipis de més de 20.000 habitants, independentment o associats, han de disposar de serveis socials. Així mateix, a l'article 63 estableix que el municipi, per gestionar els seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les aspiracions de la comunitat de veïns.

Aquesta norma, doncs, no va significar canvis importants relacionats amb la prestació dels serveis socials, excepte els derivats de la creació dels consells comarcals i del buidatge competencial de les diputacions.

3.3.6 El desenvolupament de la Llei de serveis socials

La disposició final de la Llei de serveis socials establí el calendari d'implementació de la norma, ja que el seu caràcter de marc o quadre quedava sense eficàcia si no es concretava reglamentàriament, ja que com sentenciava Casado en aquests anys referint-se a les lleis autonòmiques de serveis socials, són "fàcils de aprobar, difícils de complir".⁹⁸³

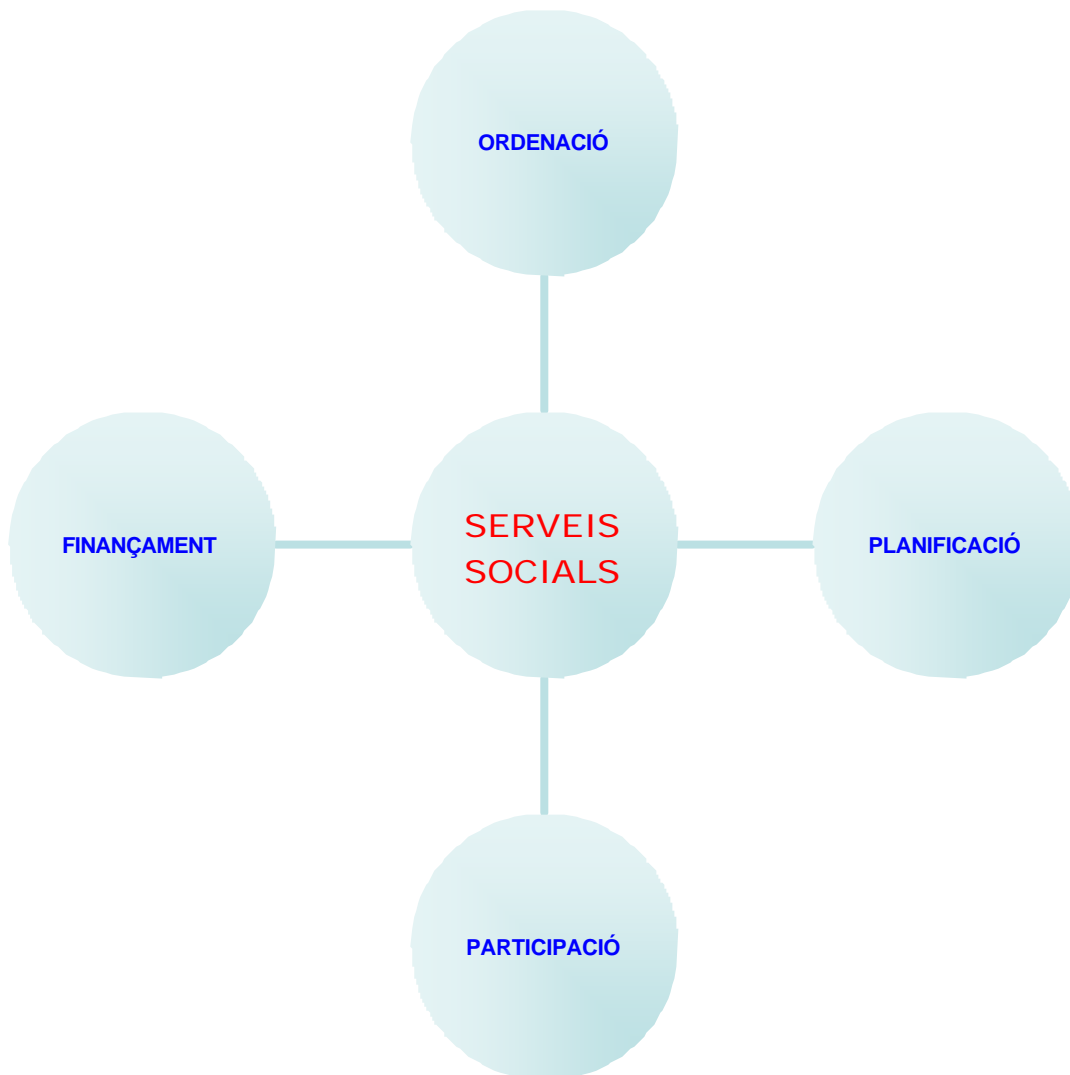
En el cas de la norma catalana, establí que en el primer any s'havien de dictar les normes de registre, acreditació i inspecció d'entitats, serveis i establiments de serveis socials, les normes d'aplicació del procediment sancionador i les normes corresponents al funcionament del Consell General de Serveis Socials. La urgència del primer bloc reglamentari era imposada per l'aparició de residències de gent gran sense les condicions mínimes per garantir la dignitat dels assistits i la posada en marxa del Consell obria les portes a la participació en el sistema des del primer moment.

El desplegament reglamentari de la Llei es va fer a partir de quatre eixos.

⁹⁸³ D. Casado, "Los servicios sociales en el Estado de las Autonomías. Cuestiones de aplicación", op. cit., p. 23.

Gràfic 17

Eixos del desplegament reglamentari



Font: elaboració pròpia.

a) Ordenació. El Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya, complementat amb l'Ordre de 17 de juliol de 1987, de desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i del funcionament del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials. Per primer cop a Catalunya, es disposava en l'àmbit de serveis socials d'una normativa global que regulava:

- La tipologia dels serveis socials.
- Les condicions mínimes funcionals i materials dels centres.
- El procediment d'autorització i d'acreditació per formar part de la xarxa d'utilització pública.
- La inspecció d'activitats, serveis i establiments.
- El control, l'avaluació i la inspecció de les entitats, serveis i establiments.
- La tipificació d'infraccions i el procediment sancionador.

- b) Participació. El Decret 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova va el reglament constitutiu del Consell General de Serveis Socials, i el Decret 48/1988, d'11 de febrer, de regulació de la participació en els establiments de serveis socials i normes de desplegament concreten la participació en els serveis socials, en l'àmbit general de Catalunya (Consell General) i de centre de serveis socials, ja que en l'àmbit local és potestativa, que disposa a més d'un ampli marge per concretar l'àmbit, la composició i les funcions. Hi ha poques comunitats autònomes que estableixin un sistema tan ampli de participació. Tanmateix, aquest sistema se sobreposa amb el que estableix l'entitat gestora de la Seguretat Social, l'ICASS, que la Llei no va unificar sinó que tan sols, conscient de les disfuncions que podia provocar, va establir, en la segona disposició addicional, que "el Consell General de Serveis Socials i el Consell General de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials han d'establir les formes de coordinació periòdica per a assegurar els nivells òptims d'informació, d'assessorament i consulta sobre les actuacions atribuïdes a ambdós consells".

El Consell General de Serveis Socials és un òrgan de participació i consulta que té la funció d'emetre informes previs als projectes normatius i als plans d'actuació social i elevar propostes als ens responsables sobre els criteris d'actuació en matèria de serveis socials (article 4.2). Per tant, les recomanacions del Consell no tenen caràcter vinculant per al Govern de la Generalitat, tot i que la consulta al Consell és preceptiva abans d'aprovar qualsevol norma o pla relatiu als serveis socials.

En el Consell hi estaven representats el Govern de la Generalitat, l'ICASS, l'Administració local, les entitats tutelades, els usuaris, els professionals del treball social i les entitats d'iniciativa social. La presidència la tenia el conseller de Sanitat i Seguretat Social i la vicepresidència, el director general de Serveis Socials. Hi va haver dificultats per encabir en el Consell la multiplicitat d'entitats i sectors que hi havien d'estar representats, a més dels nombrosos representants de l'Administració autonòmica. Dels 31 vocals que van constituir el Consell, la majoria —setze en total— pertanyien a diferents direccions generals del Govern de la Generalitat i a l'ICASS.

- c) Finançament. El Decret 39/1988, d'11 de febrer, regula la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials, que es completen anualment mitjançant les convocatòries. Aquesta norma, en el capítol primer, titulat "De la promoció de serveis i establiments socials", aborda un conjunt de qüestions alienes que possiblement requerien un tractament separat. Comença intentant concretar la responsabilitat pública, mitjançant la creació de la "xarxa bàsica de serveis i establiments socials d'utilització pública" (sembla molt inspirada en la XHUP sanitària, la xarxa hospitalària d'utilització pública), el suport i la promoció de les entitats i establiments d'iniciativa social, mitjançant la col·laboració financera i tècnica, i la reglamentació d'un sistema de prestacions econòmiques assistencials individuals complementàries dels serveis (art. 1). També tracta de la planificació i coordinació dels serveis socials. D'aquests temes ja en tornarem a parlar més endavant, però d'entrada hem d'assenyalar que, malgrat que siguin ben intencionats i voluntaristes, els mimetismes amb els conceptes i organització del sistema sanitari són molt perillosos, ja que el grau de reconeixement i d'efectivitat dels drets, el règim competencial i l'organització territorial, així com el finançament, són molt diferents dels aplicables als serveis socials.

En el capítol 2 es regula el finançament: l'acció concertada, lligada amb l'esmentada xarxa bàsica (art. 7), i les subvencions anuals per a programes de serveis socials (art. 8), així com els procediments de pagament, el finançament dels programes de l'ICASS, els recursos de les entitats i les prestacions econòmiques. En aquest aspecte clau per garantir els drets no fa aportacions noves; de totes maneres, això no depèn pas de les normes, sinó sobretot dels pressupostos esmerçats.

- d) Planificació. Dedicar l'apartat següent a aquest aspecte, que es va concretar en el primer pla d'actuació social (PAS), que comentarem en l'apartat següent.

3.3.7 El primer pla d'actuació social

El Consell Executiu de la Generalitat va aprovar el 28 de gener de 1988 el primer pla d'actuació social (PAS, 1988-1991), elaborat per la Direcció General de Serveis Socials, que es fonamenta tècnicament en el *Mapa de serveis socials*, que tenia com a finalitat determinar les línies generals i sectorials de la política que s'havia de seguir durant quatre anys,⁹⁸⁴ 1988-1991. Segons especificava, aquest pla havia d'establir "les línies generals i sectorials de la política de serveis socials, afectació de recursos i els mecanismes de coordinació, a partir de l'avaluació de les necessitats de la població i del diagnòstic de la situació i previsiones efectuades pel *Mapa de serveis socials*".

Si bé el primer pla d'actuació social⁹⁸⁵ es va elaborar d'acord amb les polítiques dissenyades pel primer mapa de serveis socials, quan es va portar a terme va haver de cohabitar amb directrius diferents, que com veurem en el capítol següent, es van establir a partir del 1988 amb la creació del nou Departament de Benestar Social; per això, possiblement, una de les primeres intencions del nou conseller va ser elaborar-ne un de nou. Aquesta funció de frontissa del primer Pla pot ajudar a descobrir els elements del canvi.

En la part descriptiva, aquest pla explica l'evolució experimentada en els darrers temps: "En el moment de la recepció de les transferències existien a Catalunya greus dèficits de recursos socials, els quals eren totalment insuficients (...) Aquestes circumstàncies van obligar que, durant la primera legislatura, el Govern de la Generalitat es proposés, com a objectius prioritaris, la creació de nous equipaments que pal·liessin els dèficits socials més peremptoris i l'establiment de serveis socials d'atenció primària", i assenyalava com a fites de futur que "després d'aquest període de fort creixement, s'imposa la priorització de la racionalització, l'ordenació, l'optimització dels recursos, i el finançament adequat dels serveis i establiments existents, així com la potenciació de les actuacions preventives, encara que sense oblidar la creació de noves places per afrontar els sectors més deficitaris i evitar els actuals desequilibris territorials".

El primer Pla indica les dificultats del sistema de finançament vigent en els primers anys, anomenat de "cost efectiu";⁹⁸⁶ constata que el sistema provisional de finançament

⁹⁸⁴ *Activitats 1987*, op. cit.

⁹⁸⁵ Publicat al *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) de 8 de febrer de 1988, núm. 245.

⁹⁸⁶ El finançament estava lligat als "costos efectius dels serveis" transferits, que incloïen els directes, els indirectes i els de reposició; es tractava d'una etapa transitòria. Sobre el finançament en aquest període, els resultats i les propostes de la Generalitat, és d'interès el treball de Ramon Trias Fargas *Narració d'una asfíxia premeditada. Les finances de la Generalitat de Catalunya* (Barcelona, Tibidabo Edicions, 1985).

“ha tingut per al sector de serveis socials uns resultats totalment negatius, doncs ha permès que els crèdits regionalitzables de l’extingit FNAS s’hagin reduït gairebé a la meitat en els darrers cinc anys”, és a dir, que la Generalitat rebia menys de la meitat del que va rebre l’any 1980 en concepte de subvencions de l’Estat per a corporacions locals i per a entitats sense ànim de lucre. Pel que fa al pressupost transferit dels Serveis Socials de la Seguretat Social no arriba al 15% del total estatal, és a dir, que se situa per sota de l’índex de població, i mostra l’esperança que amb el nou sistema de finançament s’obri “una nova etapa que permetrà dotar gradualment els serveis socials d’uns pressupostos més estables i d’acord amb les necessitats socials existents al nostre país”.⁹⁸⁷

En relació amb l’Administració local, és significatiu el contingut de l’apartat 4.1.1 del PAS, dedicat als equipaments bàsics dels serveis socials d’atenció primària, on es preveu l’“establiment d’una xarxa d’equips de SSAP que cobreixi tot Catalunya, d’acord amb les recomanacions del Consell Assessor sobre SSAP. La implantació d’aquesta xarxa es realitzarà d’acord amb les previsions que es detallen en l’Annex 1, i el seu finançament serà compartit entre l’ICASS i l’Administració local corresponent. L’aportació de l’ICASS serà equivalent a les dues tercers parts del cost reconegut del servei i s’establirà mitjançant conveni”. En els esmentats annexos del Pla es concretaven, per comarques, les inversions que s’havien de fer i els professionals que s’havien d’incorporar als serveis; en relació amb l’atenció primària es dissenyava una política clarament d’expansió que va ser fins i tot superada. D’altra banda, el primer PAS, per tal de vetllar perquè ‘és mantingui la deguda coordinació i col·laboració tècnica amb altres plans i programes que, relacionats amb la matèria de serveis socials, preparin o portin a terme des de la Generalitat o els ens locals de Catalunya”, preveia la creació d’un comitè d’avaluació, amb la participació d’experts en planificació de serveis socials designats per diverses institucions.

Els objectius i actuacions prioritaries se centraven en els punts següents:

- Ordenació dels serveis socials.
- Potenciar mesures preventives per evitar l’internament i facilitar la vida independent de tots els ciutadans en el si de la comunitat.
- Programa de lluita contra la pobresa.
- Equilibri territorial i sectorial en la creació de noves places, i millorar la qualitat de les places existents.
- Millora de la gestió.

Aquest pla concretava aquests objectius amb la creació de serveis i equipaments valorats i detallats per tipus i comarques. Els plans posteriors obvien aquest detall imprescindible en qualsevol proposta planificadora.

Els programes que va establir el primer Pla d’Actuació Social (1988-1991) són els següents:

⁹⁸⁷ *Butlletí oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 245, p. 12-926.

Taula 40

Programa: Servei d'atenció primària

1988					1991					Increment 1988-1991			
AS	EC	TF	TOTAL	Ràtio	AS	EC	TF	TOTAL	Ràtio	AS	EC	TF	TOTAL
170	93	88	351	1,13	457	283	342	1.082	3,35	287	190	254	731

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 41

Programa: Atenció a la vellesa. Subprograma: Residència d'avis

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Residència	Residència assistida	Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
25	15	17	23	15	17	8

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 42

Programa: Atenció a la vellesa. Subprograma: Casals i Centre de dia

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Casals	Centres de dia	Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
42	1	23	20	20	1	22

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 43

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Llars residència

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Llars resid. dim. psíquics	Residència dim. físics	Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	Equipament	Remodelació reconversió
71	4	-	75	4	71	-

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 44

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Residència de profunds

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Residència + centre de dia	Residència	Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
3	10	4	9	10	1	2

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 45

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Tallers de disminuïts

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Taller	Centre ocupacional	Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
17	5	2	20	17	-	5

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 46

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Llars d'infants

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Llars d'infants		Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
12		12	-	-	2	10

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 47

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Col·lectius infantils i juvenils

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Col·lectius infantils		Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
3		-	3	3	-	-

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 48

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Pretallers i centres oberts

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Centre obert		Pròpia	Iniciativa social	Inici Nova + equip	continuar nova + equip	Remodelació reconversió
21		-	21	21	--	-

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

Taula 49

Valoració econòmica global del primer pla d'actuació social (1988-1991)

PROGRAMA	Nombre de centres		Nombre de professionals	Places noves	Valoració total milions PTA
	nous	remodelats			
Atenció primària		7	731		54
Vellesa	55	29		6.315	4.759
Disminuïts	105	8		2.585	2.677
Infància i adolescència	26	10		910	523
TOTAL	186	54	731	9.810	8.013

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

3.3.8 La consolidació de l'atenció primària

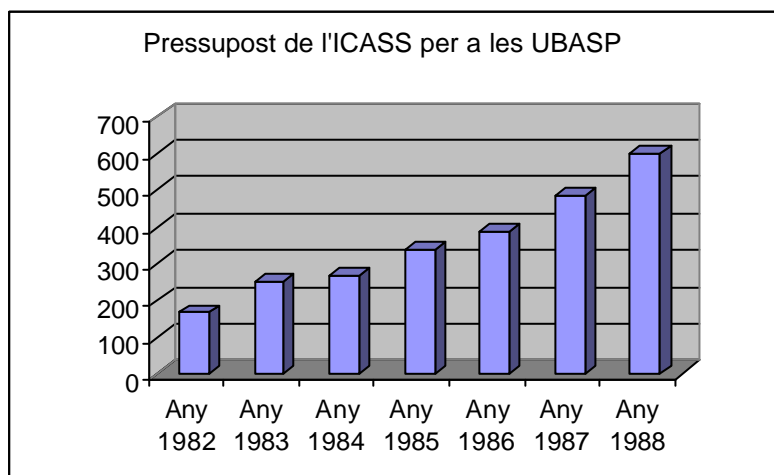
La prioritat pels serveis socials d'atenció primària (SSAP) es fa patent si s'observa el creixement dels equips i dels pressupostos en aquests anys.

El 1986 hi va haver nous equips d'atenció primària subvencionats a Sant Sadurní d'Anoia, Santa Margarida de Montbui, Súria-Cardona, Berga, Ripollet, Mollet, Puigcerdà, Olot i Cambrils, així com un nou equip en col·laboració amb el Consell de Muntanya del Ripollès. Es van incrementar els serveis subvencionats d'atenció primària a Sant Joan de Vilatorrada, Sant Vicenç de Castellet, Castelldefels, Cornellà, Esparreguera, Sant Boi de Llobregat, Mataró, Rubí, Montcada i Reixac, i Cerdanyola.⁹⁸⁸

El 1987 es va subvencionar el treball d'atenció primària de 107 equips amb 191 assistents socials, 96 educadors especialitzats en medi obert i 99 treballadors familiars. El total de personal subvencionat ascendia a 394 persones, un 19% més que el 1986.⁹⁸⁹ El 1988 aquestes xifres havien ascendit a 125 equips, amb un total de 477 persones. L'ICASS va firmar convenis de col·laboració per a l'atenció primària amb els ajuntaments de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Sabadell, Cornellà, Santa Coloma de Gramenet, Girona, Figueres, Salt, Lleida, Tàrraga, Viella, Tarragona i Reus.

El pressupost assignat per l'ICASS a les unitats bàsiques d'atenció social primària (UBASP) havia anat augmentant de forma continuada, i va passar dels 167 de milions de pessetes el 1982 als 602 milions el 1988:

Gràfic 18



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'ICASS⁹⁹⁰

Tanmateix, els ajuntaments, a través de la Federació de Municipis de Catalunya, es queixaven que el pressupost de l'ICASS per als serveis socials municipals anava en

⁹⁸⁸ *Ibidem*, p. 258.

⁹⁸⁹ *Activitats 1987* (Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, 1988).

⁹⁹⁰ *Els serveis socials de la Generalitat* (Generalitat de Catalunya, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, 1988), 23.

descens. Es constatava que l'increment per a l'atenció primària era real, però poc significatiu en conjunt, especialment si es tenien en compte els augments proporcionalment més alts de les subvencions a entitats privades sense ànim de lucre.⁹⁹¹

3.3.9 Altres iniciatives i actuacions

Des de bon començament hem advertit que el nostre treball no aborda de manera sistemàtica els diferents col·lectius que habitualment intervenen o són atesos pels serveis socials, ja que considerem que per les seves peculiaritats exigiria recerques específiques. Tanmateix, en determinats moments des d'alguns sectors o col·lectius es fan aportacions que incideixen en la configuració dels serveis socials, o almenys influeixen de forma considerable en l'organització i la determinació de les seves polítiques. Ens hem referit, en determinats moments, a l'àmbit de la discapacitat, tan actiu durant la transició, o a l'envelliment de la població, que va incidir en la fixació de les prioritats a l'hora de posar en marxa la Llei de serveis socials. En aquesta etapa hem d'esmentar altres col·lectius, així com altres instruments i aportacions que van afectar més o menys la definició del model de serveis socials.

3.3.9.1 El programa d'Atenció a la Infància i Adolescència en risc

L'aprovació de la Llei de protecció de menors, el juny de 1985, i de la Llei de serveis socials uns mesos més tard, exigia un acord entre els departaments implicats per poder dissenyar des del Govern un programa conjunt que delimités els camps d'intervenció i possibilités la col·laboració i la coordinació. El programa va ser creat conjuntament, mitjançant el Decret 338/86, de 18 de novembre, del Departament de Sanitat i Seguretat Social i el Departament de Justícia. Havia estat dissenyat i impulsat per la cap del Servei d'Infància de l'ICASS, M. Isabel Montraveta Rexach, i per l'equip tècnic del Servei. Aquest àmbit de la infància, com veurem, ha estat objecte d'un ball inexplicable de canvis d'adscripció departamental que denota una manca de polítiques clares cap a aquest col·lectiu tan important.

En aquells anys es va iniciar el Programa d'Atenció a la Infància i Adolescència en alt risc social, amb l'objectiu de facilitar als serveis socials d'atenció primària informació, orientació i assessorament dels menors i de les seves famílies, detecció i prevenció de situacions d'alt risc social, i animació, promoció i desenvolupament de la comunitat. El programa es configurava amb tres projectes, un dels quals es referia als equips d'atenció a la infància i a l'adolescència en alt risc social (EAIA), uns serveis interdisciplinaris formats per psicòlegs, pedagogs i assistents socials que tenien les funcions específiques de donar suport als serveis d'atenció primària en qüestions relacionades amb l'alt risc social per a infants i adolescents, i ser el canal de tramitació per als casos en què es proposés l'acolliment alternatiu a la família i l'adopció de mesures judicials.

Els EAIA es van anar definint com a serveis socials especialitzats de la Generalitat de Catalunya i la titularitat de la seva gestió corresponia a l'ICASS. No obstant això,

⁹⁹¹ "La Generalitat donarà el 87 menys diners als ajuntaments per a serveis socials", *Catalunya municipal*, any 2, època 2, núm. 4, 17 de desembre de 1986, p. 6.

l'ICASS podia delegar-la als ens locals que ho sol·licitessin.⁹⁹² Es va preveure el desplegament dels serveis els anys 1988 i 1989 i a distribució territorial següent:⁹⁹³

Taula 50

Desplegament dels EAIA (1988-89)

EAIA MUNICIPALS	EAIA SUPRACOMARCALS
<ul style="list-style-type: none"> • Barcelona (4) • Girona • Lleida • Tarragona • L'Hospitalet de Llobregat • Badalona • Sabadell • Terrassa • Santa Coloma de Gramenet 	<ul style="list-style-type: none"> • El Baix Llobregat i els municipis de Sant Just Desvern i Esplugues de Llobregat • El Maresme, Osona, el Vallès Oriental i el municipi de Sant Adrià de Besòs • L'Alt Penedès i el Garraf • El Bages, el Berguedà i el Vallès Occidental • L'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, la Selva i el Ripollès • L'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Ebre, el Baix Penedès, la Conca de Barberà, el Montsià, el Priorat, la Ribera d'Ebre, el Tarragonès i la Terra Alta • L'Alt Urgell, la Cerdanya, les Garrigues, la Noguera, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, la Segarra, el Segrià, el Solsonès, l'Urgell i la Vall d'Aran

Font: elaboració pròpia amb les dades de la publicació *Els serveis socials de la Generalitat, 1988*

En l'àmbit de la infància també cal assenyalar la creació d'una comissió mixta de tècnics de la Direcció General de Serveis Socials, de la Direcció General de Protecció i Tutela de Menors (Generalitat) i de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona a fi de proposar una tipificació dels equipaments de serveis socials per a infants i adolescents i una definició dels requisits mínims exigibles. Moltes de les grans institucions ja havien desaparegut i en altres s'estava al mig d'un procés de reduccions dràstiques, en la línia de crear residències de dimensions més reduïdes, centres de dia i, en conjunt, estructures per a una vida més normalitzada. Així, per exemple, a les residències infantils de les Llars Mundet s'havia passat de més de 1.000 persones acollides el 1982 a unes 130 al principi de l'any 1986; i, en canvi, a les comarques de Barcelona els centres de dia municipals per a infants i joves van augmentar de 5 a 58 en el mateix període de temps.⁹⁹⁴

⁹⁹² *Què són els EAIA* (Generalitat de Catalunya, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, 1988).

⁹⁹³ Sobre els EAIA vegeu: Isabel Monraveta, "Puntualitzacions al voltant dels serveis socials per a infants i adolescents en alt risc social" (*Revista de Treball Social*, núm. 116, desembre del 1989, p. 133-137) i *Els serveis socials de la Generalitat* (Generalitat de Catalunya, ICASS, 1988), p. 84 -85).

⁹⁹⁴ Ferran Casas, "Reflexiones sobre los servicios sociales en Catalunya", *Documentación Social*, núm. 64, juliol-setembre del 1986, p. 188 i s.

3.3.9.2 L'espai sociosanitari

L'Ordre de 29 de maig de 1986 va crear el programa Vida als Anys, que va ser el primer programa d'aquestes característiques a Catalunya i a tot l'Estat. Aquest programa pretenia oferir una resposta específica a les necessitats d'atenció sociosanitària de la gent gran amb malalties llargues i, en general, dels malalts crònics.

L'objectiu del programa era proporcionar una assistència global i integrada tenint en compte els aspectes sanitaris, socials i familiars, i implicava la potenciació de les mesures assistencials alternatives a l'internament (com ara l'atenció a domicili) i la creació de dos tipus de centres sociosanitaris, els de llarga estada i les residències assistides.⁹⁹⁵ En el període inicial va ser dirigit per la Dra. Àngels Tresserres, que després seria directora general de l'ICASS. El plantejament del programa, que després com veurem ha tingut molta incidència en l'àmbit estatal, partia de la situació d'emergència d'un contingent de persones, especialment gent gran, amb necessitats derivades ensems de les malalties i de problemàtiques socials que requerien per al seu tractament l'actuació conjunta dels dos sectors per millorar l'atenció i optimitzar els recursos. Es van crear òrgans directius conjunts i l'ICASS hi va participar aportant-hi recursos humans (assistents socials i treballadors familiars) i econòmics.

3.3.9.3 El voluntariat i els serveis socials

La Llei de serveis socials dedicava l'article 17 al voluntariat. Aquest article, d'evident inspiració en l'article 64 de la LISMI, que va ser la primera norma que tractava d'aquest àmbit, estableix el mandat a la Generalitat i les altres administracions de "fomentar formes de solidaritat mitjançant la col·laboració de voluntariat, en les activitats regulades per aquesta Llei i en els plans d'actuació social" (art. 17.1), i estableix que caldrà regular les funcions dels voluntaris i de les entitats per tal que "no reuneixin característiques de relacions laborals o mercantils" (art. 17.2). En el darrer apartat, aquest article es refereix a la prestació civil substitutòria.

Per posar en marxa aquest mandat de la Llei, la Direcció General de Serveis Socials va convocar el mes de maig de 1986 una important trobada d'experts en acció voluntària a Monells (el Baix Empordà)⁹⁹⁶ que va significar un pas decisiu per a l'organització, assentament i enfortiment del voluntariat català.⁹⁹⁷ A partir de les conclusions del seminari de Monells es van fixar unes línies de suport al voluntariat per part de la Generalitat⁹⁹⁸ i es van posar els fonaments per a la creació d'una federació catalana d'entitats de voluntariat, com veurem més endavant.

3.3.9.4 El programa de suport a l'atenció primària

Els treballs i recomanacions del Consell Assessor d'Atenció Primària havien detectat la necessitat de fer un seguiment i de facilitar suport tècnic als equips d'atenció primària,

⁹⁹⁵ *Activitats 1986*, Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, p. 11.

⁹⁹⁶ Les ponències i conclusions de les Jornades van ser publicades per la Diputació de Girona a *El voluntariat a Catalunya* (Girona, 1987).

⁹⁹⁷ Lluís Martí, "Organització de l'acció voluntària a Catalunya", dins Francesc Torralba i Antoni Vilà (coord.), *Perspectives de l'acció voluntària*, (Barcelona, Pleniluni, 1999), p. 119 i s.

⁹⁹⁸ *Activitats 1986*, op. cit., p. 155.

ja que s'observava que només els ajuntaments grans tenien equips tècnics i de suport, mentre que en els ajuntaments petits i en zones rurals els professionals es trobaven sols a l'hora de programar, executar i avaluar. Durant el darrer trimestre de 1987, l'ICASS va crear el programa de suport tècnic per als serveis socials d'atenció primària, a fi d'ajudar a millorar la seva qualitat tècnica i donar-los un marc de referència. Aquest programa, presentat el setembre del 1987, va completar el seu personal l'abril del 1988; estava compost per set assistents socials, una de les quals actuava com a coordinadora. La documentació que s'havia de proporcionar als equips d'atenció primària va ser preparada per una de les escoles de treball social ⁹⁹⁹ i després es va difondre entre els equips d'atenció primària a fi d'unificar conceptes tècnics i llenguatge. En una primera etapa es van realitzar tres experiències pilot de suport tècnic en l'atenció social primària, que són les següents:

- Comarca d'Osona: supervisió i suport tècnic als serveis de tres comunitats rurals.
- Municipis de Gavà, Castelldefels, Olesa, Martorell i Sant Adrià de Besòs: suport tècnic a educadors.
- Comarques rurals de Tarragona: suport tècnic als serveis.

3.3.9.5 Els convenis

En aquests anys de creixement dels serveis socials, es comença a posar en evidència la insuficiència i inseguretat de les subvencions,¹⁰⁰⁰ així com la incongruència que suposa parlar de drets i estructurar el finançament a l'entorn d'una modalitat de foment. Ni les corporacions locals ni les entitats d'iniciativa social no podien continuar depenent d'unes convocatòries de quantitat incerta i de continuïtat insegura.¹⁰⁰¹ Per això es van començar a reivindicar els convenis,¹⁰⁰² una aspiració que recollia la mateixa Llei de serveis socials, que a l'article 19 establia que la Generalitat "ha d'establir gradualment concerts i convenis de cooperació o col·laboració amb les administracions locals i les institucions privades de serveis socials". En canvi, l'esmentat decret de finançament (Decret 39/1988) dedica un article a l'acció concertada¹⁰⁰³ i un altre a les subvencions, sense regular els convenis, excepte una referència en la disposició transitòria número 1 que sembla identificar o confondre convenis i concerts ("mentre no es desplegui completament el sistema de convenis i concerts per a la formació de la xarxa

⁹⁹⁹ M. Concepción Requena, "El programa de suport tècnic de l'ICASS", *Fer Ciutat*, núm. 18, setembre de 1991, p. 89-95.

¹⁰⁰⁰ "Todos aquellos medios de acción administrativa que, aproximadamente y sobre la base de una perspectiva fundamentalmente teleológica, quedan caracterizados por dar lugar a un beneficio económico concedido por un ente público que acrecienta, de esta manera, el patrimonio de otra persona jurídica o física, pública o privada, por razones de interés público" (G. Fernández Farreres, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 58).

¹⁰⁰¹ Cal tenir en compte que l'Administració pública pot establir i modificar els criteris i requisits de les subvencions, i fins i tot suprimir-les, sense que els presumptes beneficiaris puguin al·legar possibles drets adquirits.

¹⁰⁰² "Acuerdo o pacto entre la Administración y las entidades, en el cual se concretan los derechos y obligaciones de las partes y en los que se establece la duración, que a menudo prevén cláusulas de prórroga tácitas" (Antoni Vilà, "Las ayudas y subvenciones de asistencia y servicios sociales", dins C. Alemán i J. Garcés, *Administración social: servicios de bienestar social...*, op. cit., p. 168).

¹⁰⁰³ "En este caso la Administración también utiliza el procedimiento contractual, con la salvedad de que en el régimen de concertos la Administración contrata una actividad o unas plazas a entidades públicas o privadas que ejercen funciones análogas, con el fin de completar la oferta de servicios que presta la Administración pública cuando no los puede prestar mediante servicios propios". *Ibidem*, p. 168.

d'utilització pública (...)). En general en tota la normativa es mostra una gran confusió terminològica a l'entorn dels conceptes de subvenció, conveni i concert,¹⁰⁰⁴ amb referències ambigües a la xarxa bàsica.¹⁰⁰⁵

L'any 1987 la Generalitat va iniciar la política d'establir convenis entre l'ICASS i els consells comarcals i els ajuntaments per a l'atenció primària en uns sectors geogràfics acordats, als quals l'ICASS aportava els dos terços del cost reconegut, una pràctica que com hem vist recollia el primer Pla d'Atenció Sanitària, però que després els canvis de polítiques van interrompre.

També es van signar convenis amb entitats d'iniciativa social, tot i que sovint eren només per a un any i a la pràctica era una adhesió a la proposta de l'Administració, amb poca capacitat de negociació. És a dir, s'hi va guanyar ben poc: es mantenia la inseguretat en la durada i la quantitat i, a més, l'Administració imposava les condicions.¹⁰⁰⁶

La Diputació de Barcelona també va introduir a partir de la segona meitat de l'any 1983 el sistema de convenis, perquè en comparació amb les subvencions anuals, donava més estabilitat als programes de suport als municipis per als serveis socials.

3.3.9.6 El Pla Concertat

En l'àmbit de l'Estat, en les Quantes Jornades Socialistes de Serveis Socials Municipals, organitzades per la Secretaria de Participació Ciutadana de la Comissió Executiva Federal del PSOE a Madrid l'abril del 1987, es va consolidar el marc teòric que va originar el Pla Concertat de Prestacions Bàsiques.¹⁰⁰⁷ Atesa la precarietat en l'expansió dels serveis socials per les dificultats de finançament —especialment a les àrees rurals— i l'heterogeneïtat en què creixien en el territori espanyol, es treballava en la idea de definir un model de prestacions bàsiques que ordenés els serveis socials mínims i establís un pla plurianual d'inversions finalistes, a través d'acords interinstitucionals entre l'Administració central, les administracions autonòmiques i les locals; aquestes a la vegada també s'havien de comprometre en el desenvolupament dels serveis socials. Sembla com si la frustrada Llei de bases estatal de serveis socials es volgués imposar per la via del finançament d'unes prestacions bàsiques.

Mitjançant el Pla Concertat, impulsat des de l'Administració central per Patrocinio Las Heras (aleshores directora general d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social i coordinadora federal de Serveis Socials del PSOE), els serveis socials prenen

¹⁰⁰⁴ Per ampliar aquest tema vegeu: A. Vilà, "Las ayudas y subvenciones ...", op. cit., p. 159-199.

¹⁰⁰⁵ L'extensió de la xarxa no està definida directament a la normativa, però la qualificació de "bàsica" i el fet que els serveis es definissin com a destinats a tota la població en estat de necessitat, semblava implicar l'extensió de l'obligació pública. Segons el Decret 39/1988, la xarxa quedava configurada per la coordinació de recursos públics i la concertació amb les entitats d'iniciativa privada, sense entrar en més detalls.

¹⁰⁰⁶ Sobre la concertació amb la iniciativa privada, vegeu: Ricard Valls i Marino Villa, "Marco legal de la contratación externa de servicios sociales en Catalunya", i altres ponències presentades a les Terceres Jornades d'Economia dels Serveis Socials (Palma de Mallorca, març de 1988), publicades a *Contratación externa en los servicios sociales* (Asociación de Economía de la Salud, 1988).

¹⁰⁰⁷ Vegeu el "Documento marco" i la presentació d'aquest document a càrrec de Patrocinio Las Heras a *Servicios Sociales Municipales* (documentació de les Quantes Jornades de Serveis Socials Municipals, publicada per la Secretaria de Moviments Socials i Participació Ciutadana del PSOE, s. a.) p. 21-74.

una identitat pròpia, diferenciada d'altres instruments de la política social del Govern, i es garantia una consolidació i una expansió en els cinc anys següents. En el vessant negatiu del Pla, s'observava que restringia el paper dinamitzador del treball social en els serveis socials, que es configuraven més com uns distribuïdors de prestacions,¹⁰⁰⁸ i d'altra banda, significava una forma d'intervenció estatal en les competències exclusives autonòmiques. Catalunya es va incorporar al Pla Concertat el 1988.

3.3.9.7 Les trobades municipalistes

Des de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) es van iniciar una sèrie de jornades dedicades als serveis socials. Les primeres van tenir lloc a Madrid del 3 al 5 de març de 1987, amb el títol "Els serveis socials en l'Administració local". En les conclusions de les Jornades, a les quals van assistir polítics i tècnics de serveis socials d'ajuntaments i de diputacions, es remarcaven, entre d'altres, els punts següents:

- a) Existència d'un desequilibri important entre la demanda de serveis socials i l'oferta, que s'havia de resoldre.
- b) Problemes d'organització per la concurrència competencial de les diferents administracions implicades, a més de dispersió legal i organitzativa.
- c) Indefinició en els continguts de les regidories i delegacions de serveis socials.
- d) Poc aclariment de les competències de les corporacions locals i manca de consolidació del sistema públic de serveis socials.
- e) Manca de regulació de la iniciativa social existent.
- f) La planificació dels serveis socials s'havia de fer de manera concordant amb els criteris de política econòmica i alhora els serveis socials havien d'estar presents en la planificació econòmica, sectorial i de benestar social.
- g) Insuficiència pressupostària i necessitat de créixer; segons alguns, havia de situar-se almenys en el 2% del PIB i el 6% dels pressupostos de les corporacions locals.¹⁰⁰⁹

En aquestes mateixes jornades es va presentar un estudi patrocinat per la FEMP i per la Direcció General d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social, realitzat durant l'any 1986, amb l'objectiu d'obtenir informació sobre els recursos destinats als serveis socials pels municipis. Els resultats de l'estudi no es van presentar per autonomies sinó que eren conjunts a tot l'Estat espanyol. Entre les conclusions de l'estudi destaquen les següents:

- 1) Des del 1983 els ajuntaments de més de 20.000 habitants que no tenien una regidoria de serveis socials eren una minoria, però el 58% d'aquests ajuntaments no tenia una estructura tècnica mínima que garantís el funcionament autònom dels serveis socials.

¹⁰⁰⁸ J. Garau, op. cit., p. 32-33.

¹⁰⁰⁹ *Los servicios sociales en la Administración local. Primeras Jornadas Nacionales*, FEMP, 1987, p. 123 i 207-209.

- 2) El 65% dels ajuntaments de menys de 20.000 habitants no comptava amb la col·laboració d'un tècnic en serveis socials, ni tan sols a temps parcial. Els autors de l'estudi assenyalaven que un terç del total de la població espanyola vivia en aquest tipus de municipi.
- 3) La gent gran i la infància eren les àrees que rebien més atenció, amb molta diferència per sobre de les altres; les seguia en freqüència d'actuacions l'àrea de la dona.¹⁰¹⁰

A Catalunya els dies 6 i 7 de novembre de 1987 va tenir lloc a Sant Sadurn d'Anoia la setena assemblea general de la Federació de Municipis de Catalunya. En les resolucions aprovades hi figurava un capítol dedicat als serveis socials on s'especificava que els objectius prioritaris de la política municipal i de la FMC eren els següents:

- a) Consolidar la xarxa pública de serveis socials d'atenció primària i especialitzada, delimitar les responsabilitats de cada administració i fixar el marc financer.
- b) Integrar els serveis socials en el marc més ampli de les polítiques de benestar social dels ajuntaments.
- c) Potenciar una coordinació efectiva entre la política de benestar i la política econòmica i de reactivació de l'economia local.
- d) Possibilitar la participació ciutadana en la gestió i prestació dels serveis socials, amb especial incidència en l'àmbit del voluntariat.
- e) Recollir i analitzar les principals experiències municipals en els àmbits de menors, vellesa i drogues.
- f) Col·laborar amb altres institucions per poder desenvolupar projectes més amplis i de cost més reduït.

Entre les preocupacions que s'observen en la lectura del material d'aquestes jornades apareixen com a més destacades:

- La delimitació de responsabilitats entre els diversos nivells de l'Administració pública, una qüestió que es consolida com a preocupació dominant.
- El cost i el finançament dels serveis.
- La consecució de la participació ciutadana.
- La integració dels serveis socials en les polítiques generals de benestar.

A diferència de la situació el 1979, cap al final de la dècada dels vuitanta, l'organització i l'estructuració dels serveis eren fites, en general, ja aconseguides i hi havia uns altres problemes prioritaris.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*, p. 213 i s.

CAPÍTOL IV

LA CONSOLIDACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS

4.1 LA DARRERA DÈCADA DEL SEGLE

En aquest darrer capítol es tracta bàsicament l'última dècada del segle, tot i que l'inici se situa l'any 1988, després de les eleccions municipals de l'any 1987 i un cop celebrades les autonòmiques de 1988, que va guanyar Convergència i Unió (CiU) per majoria absoluta, com també ho féu a les eleccions successives del 1992, del 1995 i del 1999, encara que en les dues darreres sense majoria absoluta. El final del període coincideix amb les dues darreres eleccions del segle l'any 1999, les esmentades autonòmiques i les sisenes municipals de la democràcia.

A finals dels vuitanta s'observen un conjunt de transformacions que justifiquen la consideració d'aquest moment com un punt de canvi. Per establir les fites ens fixarem en els elements que configuren un nou entorn, amb noves dinàmiques que incidien en el funcionament de la societat i també en els serveis socials. L'ambient d'aquest període s'ha caracteritzat pel final del període de consens i l'entrada en un altre marcat per la normalitat. És, evidentment, una simplificació, que com totes, no pot pas reflectir la complexitat d'aquests anys, però ens ha semblat que podien identificar dues maneres de fer, ben diferents.

4.1.1 Un nou entorn

Al començament d'aquest període s'observa una situació caracteritzada per l'esgotament de la fase de consens oberta per a la creació del nou model d'Estat. Semblava superat el perill d'involució; l'alternança del poder era un fet a partir del triomf socialista del 1982, que permeté afrontar els greus problemes econòmics del país; es féu efectiva la integració europea i s'intentava consolidar l'Estat de les autonomies.¹⁰¹¹ Altres estudis¹⁰¹² coincideixen a observar signes de canvi que mostraven l'entrada en una nova etapa. També, com veurem, els nous vents afectaren els serveis socials, en els quals es notava la fi de l'etapa de creació i d'expansió, pròpia d'una societat que amb la democràcia reivindicà les demandes acumulades de l'etapa anterior i d'uns polítics predisposats a satisfer-les.

L'escenari polític estatal des del 1982 havia estat dominat per les àmplies majories socialistes, però a finals de la dècada s'observava l'inici del declivi: els socialistes revalidaren la majoria absoluta a les eleccions del 1986 —tot i la pèrdua d'un milió de vots—, i també, encara de manera més ajustada, les eleccions 1989, però a les següents (1993), malgrat guanyar-les contra pronòstic, perdé la majoria absoluta, fet que els obligà a establir pactes amb els nacionalistes moderats (CIU i PNV). A les eleccions municipals i autonòmiques de maig del 1995, el Partit Popular (PP) ja guanyà a les

¹⁰¹¹ En l'àmbit estatal, Secundino Serrano considera que el període 1982-1986 amb "El holgado triunfo socialista tuvo tres efectos casi inmediatos en la política española. En primer término, supuso la puesta en práctica de la alternancia en el poder... En segundo lugar, (...) eliminó el involucionismo de origen militar como una de las preocupaciones de los españoles durante la transición. En tercer lugar, (...) afrontar los verdaderos problemas de España: situación económica, integración europea y estado de las autonomías", vegeu M. Tuñón de Lara et al. *Historia de España* (Valladolid, Àmbito Ediciones, 1999), p. 674-675.

¹⁰¹² Són significatius a Catalunya el document de J. Font i R. Gomà "La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas" (p. 25) i les ponències contingudes a *Documentació i Conclusiones. Seminari Barcelona gener 1999. I Jornades Badalona març 1999* (Diputació de Barcelona, 1999) dels següents autors: Antoni Vilà et al. "Serveis Socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya"; Joan Subirats, "Les polítiques locals de benestar social" p. 65; Ricard Gomà, "Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals del benestar social", p. 75.

grans ciutats (exceptuant Barcelona i la Corunya) i va controlar deu dels disset governs autonòmics; eren els prolegòmens de la victòria que el PP va obtenir a les eleccions del 1996: encara que per escassa majoria relativa, varen aconseguir la investidura de José María Aznar com a president amb el suport de Convergència, PNV i nacionalistes canaris.

La població espanyola, segons el padró del 1986, s'acostava als quaranta milions d'habitants i la catalana rondava els famosos "sis milions". Els factors socials havien evolucionat cap a situacions que ens acostaven als països desenvolupats: la mortalitat general s'havia reduït del 16,5‰ al 8,1‰ entre el 1940 i el 1990, la infantil se situava a finals dels anys vuitanta al 9‰; l'esperança de vida en néixer s'acostava als vuitanta anys, el doble que al començament de segle; la taxa de natalitat va baixar quasi a la meitat entre el 1980 i el 1990, del 2,2 a l'1,3, per sota de la taxa de reemplaçament.

D'altra banda, continuà augmentant el procés d'urbanització, la majoria de la població activa estava ocupada en la indústria i els serveis i s'observa una classe mitjana emergent: "A finales de la década de los ochenta el 60% de la población estaba encuadrada en el amplio grupo de la clases medias, el 35% de la misma pertenecía a las clases bajas y el 5% restante formaba parte de las clases altas".¹⁰¹³ Tanmateix, aquest fet no pot amagar situacions greus de pobresa, amb components importants del que s'ha anomenat *nova pobresa*,¹⁰¹⁴ sorgida del desenvolupament, que està provocant modificacions en els valors que la defineixen i genera noves interpretacions i noves formes: la gent gran, l'envelliment laboral prematur, la marginalitat social, etc. Cal tenir en compte que els resultats de diferents estudis sobre la pobresa en aquests anys estimaven uns percentatges propers al 20% de la població.¹⁰¹⁵ És més, l'autora d'un d'aquests estudis assenyala que "à la llum de les dades més recents, 1994, Espanya continua situant-se entre els països amb una major taxa de pobresa, 19,1% (...). És a dir, una de cada cinc llars espanyoles queda per sota el llindar del 50% de la mitjana nacional dels ingressos disponibles... Ara bé, si el llindar se situa al 50% de la mitjana europea dels ingressos disponibles, l'Estat espanyol augmenta més de 10 punts percentuals, fins a un 31%"¹⁰¹⁶. Tal com posa en relleu Rodríguez Cabrero en una investigació sobre política social i pobresa, "los niveles de pobreza relativa siguen siendo particularmente elevados si tenemos en cuenta los niveles de buena parte de los países de la UE y que si son tolerables es gracias al papel de la solidaridad familiar y a las políticas públicas de compensación".¹⁰¹⁷

Com ja s'ha esmentat en el capítol anterior, la situació d'atur era important, encara que "fue a partir de 1988 cuando el número de parados empezó a reducirse paulatinamente

¹⁰¹³ R. M. Martín i G. A. Pérez a J. Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, (Barcelona, Ariel Historia, 1998), p. 1002.

¹⁰¹⁴ D. Casado, *Sobre la pobreza en España* (Barcelona, Hacer Editorial, 1990), p. 54 i següents.

¹⁰¹⁵ En l'informe general publicat a EDIS et al., *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (Madrid, FOESSA, 1998) s'assenyalen els resultats de les principals estimacions sobre la pobresa a Espanya (p. 143-146), amb indicació dels objectius de l'estudi, les fonts consultades, les variables i el llindar de pobresa utilitzat. Per exemple, un dels estudis que va tenir més incidència va ser el realitzat per EDIS (1984), que estimava la població pobra a Espanya (50% renda mínima mensual) en 8 milions de persones, el 18% en zona urbana i el 24% en municipis <250.000 h.

¹⁰¹⁶ M. Masats, "Desigualtat i pobresa", a S. Giner (coord.), *La societat catalana* (Barcelona, IEC, 1998), p. 623.

¹⁰¹⁷ G. Rodríguez Cabrero, "Política social y pobreza", a EDIS et al., *Las condiciones de vida...*, op. cit., p. 581.

hasta situarse en 1991, con unos valores similares a los de 1982, en menos de 2.400.000 parados y una tasa de paro total del 15,8 % (...) Sin embargo el paro creció de nuevo hasta alcanzar en 1992 la cifra de casi 2.700.000 personas (el 17,7 %) e incluso sobrepasarla (2.705.842 parados) en 1993; durante los años siguientes la tendencia del paro volvió a disminuir, y se situó en 1996 en torno a 2.200.000, la cifra más baja desde comienzos de la década de los ochenta.”¹⁰¹⁸ Es va canviar el marc legal de les condicions de treball i s’amplià la cobertura per atur (Estatut dels treballadors, Llei bàsica d’ocupació, 1980).

En aquesta etapa es produí una ampliació notable de la “universalització de l’acció protectora”, que, com posa en relleu Rodríguez Cabrero, va contribuir a la reducció moderada de la desigualtat i de les taxes de pobresa absoluta en el període 1980-1993; tanmateix, observava amb preocupació que “está empezando a retroceder si consideramos tanto la creciente asistencialización del sistema protector como la creciente baja de la intensidad protectora”. Aquest procés afectà la Seguretat Social,¹⁰¹⁹ que malgrat cobrir la majoria de la població espanyola (el 80% a la segona meitat dels anys vuitanta), encara exclouïa una part considerable de persones. D’aquí ve la necessitat d’universalitzar la cobertura, que, pel que fa a la sanitat, es va aconseguir l’any 1986 (Llei 14/1986, general de sanitat) i quatre anys més tard s’estengué a les pensions, amb l’aprovació de la Llei de pensions no contributives per cobrir la subsistència de les persones grans i les discapacitats sense dret a accedir a les contributives (pensió de jubilació i d’invalidesa), així com per ajudar les famílies amb recursos baixos (prestació per fills a càrrec). Aquest procés d’universalització de la salut i les pensions, així com els canvis i les ampliacions en el sistema educatiu, incidiren, com veurem, de manera important en els serveis socials.

Les relacions entre els sindicats i el Govern es varen anar deteriorant progressivament en aquest període, especialment a partir de la Llei de pensions del 1985, que incrementà els períodes de cotització que calien per tenir-hi dret, i el Pla d’ocupació juvenil del 1988, que creà els anomenats *contractes escombraria*. Aquest descontentament va originar les vagues generals del 1988 i el 1992.

Pel que fa a l’educació,¹⁰²⁰ tot i ser un dels sectors prioritzats pels socialistes i haver-se aprovat la normativa bàsica del canvi (la LODE, la LRU i la LOGSE), la seva aplicació va generar el rebuig dels estudiants i professors (les vagues del 1985 i 1986), fins a arribar a la vaga general d’estudiants del 1987. No obstant això, les transformacions havien estat importants: “La eliminación práctica del analfabetismo infantil (...) y la escolarización del 100% de alumnos de EGB en 1990 (...). En el otro extremo del ciclo formativo el aumento del número de estudiantes ha sido extraordinario: en 1992 había matriculados en las universidades españolas 1,2 millones de alumnos, cifra que se ha elevado a 1,5 millones en 1997.”¹⁰²¹

Espanya havia entrat a la CEE (signatura del Tractat d’adhesió el 12 de juny de 1985, amb efectes l’any següent), que presidí per primer cop durant el primer semestre de

¹⁰¹⁸ R. M. Martín i G. A. Pérez a J. Paredes, op. cit., p. 1003.

¹⁰¹⁹ Per millorar l’estructura de las seguretat social i depurar-ne el contingut s’havien creat a l’inici de la democràcia les entitats gestores (INSS, INSALUD i INSERSO, 1978).

¹⁰²⁰ “Pero donde ponen más énfasis los socialistas es, sin duda, en dos de los ejes del estado del bienestar, como la sanidad y la educación”, S. Serrano a Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 691.

¹⁰²¹ R. M. Martín i G. A. Pérez a J. Paredes, op. cit., p. 1013 -1014.

1989. Es qualifica el primer tram d'aquesta etapa de bonança econòmica ("La coyuntura alcista internacional, el ingreso en la CEE y las medidas tomadas por los socialistas hicieron posible que a partir de 1985 la economía española entrara en un período de crecimiento superior a la media comunitaria"¹⁰²²), malgrat persistir el greu problema de l'atur ("(...) el paro, que en ocasiones alcanza el 24%, aleja la economía española de los parámetros europeos"¹⁰²³). A partir del 1991 s'observaren els primers símptomes de recessió, que es manifesten de manera clara després dels esdeveniments del 1992 (els Jocs Olímpics de Barcelona i l'Exposició Universal de Sevilla). Aquesta crisi coincideix amb l'aprovació del Tractat de Maastricht, el febrer del 1992, que "exigia la convergencia de las políticas económicas, resultó cando menos inoportuna para España (...). Para cumplir las condiciones económicas tuvieron que llevarse a cabo recortes presupuestarios, con la subsiguiente reducción de las prestaciones sociales, moderación salarial para combatir la inflación, privatización de empresas públicas para conseguir ingresos adicionales, venta de bienes del Estado (...). El resultado fue la disminución de la euforia europeísta de los españoles, con un aumento significativo de los euroescépticos."¹⁰²⁴

Des del punt de vista de l'encaix autonòmic, malgrat que feia temps que el Tribunal Constitucional havia declarat inconstitucional bona part de la LOAPA, no va servir gaire per aclarir el tema, sinó que "introdujo nuevas incertidumbres en un proceso autonómico sobre el que no existía consenso con los nacionalistas, no había una planificación coherente y se manifestaba como un elemento que distorsionaba las relaciones entre poder central y los centros de decisión periféricos".¹⁰²⁵ Nogensmenys, cal recordar que les col·laboracions dels partits nacionalistes amb els socialistes i populars, quan no disposaren de majoria absoluta, incrementaren el diàleg i aconseguiren reduir el nombre d'impugnacions al Tribunal Constitucional.¹⁰²⁶ D'altra banda, en aquest període, CiU va disposar d'una situació que li permeté una destacada incidència en la política estatal,¹⁰²⁷ especialment a partir de les eleccions del 1993, quan el PSOE necessità el suport parlamentari, fins al final de la legislatura següent, amb el PP amb majoria simple. En les negociacions, Pujol va aconseguir, entre d'altres coses, la cessió d'un tram de l'IRPF a les comunitats autònomes.

Finalment, els debats i les reflexions sobre les polítiques socials d'aquest final de segle mostren una societat immersa en un entorn molt canviant, amb capacitat de generar noves necessitats i de produir nous tipus d'exclusió. Les transformacions que s'estan produint qüestionen alguns aspectes del model d'Estat, que, segons Echevarri,¹⁰²⁸ es poden agrupar en tres tipus: a) les econòmiques, amb l'aparició de les noves tecnologies

¹⁰²² S. Serrano a M. Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 684.

¹⁰²³ *Ibidem*.

¹⁰²⁴ *Ibidem*, p. 692-693.

¹⁰²⁵ *Ibidem*, p. 679.

¹⁰²⁶ "El nivel de conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que había experimentado una subida importante llegando a producirse 131 impugnaciones en 1985, fue descendiendo hasta las únicamente 12 en 1993. Se ha tendido, pues, a practicar más la vía del diálogo que la de la confrontación judicial. Las Comunidades que hasta entonces habían visto más impugnadas sus leyes por el Estado eran, por este orden, Cataluña, Navarra y País Vasco" (Carlos Barrera a J. Paredes, op. cit. p. 694-695).

¹⁰²⁷ "Jordi Pujol, líder de CIU y presidente de la Generalitat desde 1980, se convierte en el árbitro de la política española, ya que sus votos devienen imprescindibles para el Gobierno socialista. Las críticas vivieron tanto desde el lado conservador como comunista" (S. Serrano a Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 694).

¹⁰²⁸ Koldo Echevarri, "Cambios sociales nuevas demandas. Propuestas para el 2000", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 38-39.

i la valoració del coneixement; b) les polítiques, amb la crisi de l'Estat nació i les opcions vers instàncies més àmplies, i c) les socials, amb els canvis de l'Estat del benestar¹⁰²⁹ i els grans fluxos migratoris que s'estan produint.

Com explica Joan Majó, tots aquests canvis provoquen nous reptes, “és a dir, si hi ha un entorn nou, si la societat s'està reorganitzant i estan canviant algunes de les regles bàsiques de funcionament de la societat, això fa aparèixer unes noves necessitats. I aquestes noves necessitats provoquen unes noves marginacions, unes noves exclusions. I per tant, el repte és respondre a aquests nous motius d'exclusió, a aquests nous motius de marginació, que són conseqüència, repeteixo, del nou entorn.”¹⁰³⁰

4.1.2 Trets bàsics del període a Catalunya

Per emmarcar més de prop aquesta etapa s'aporten algunes dades complementàries sobre la situació a Catalunya relacionades amb els serveis socials.

En tots aquests anys, el Govern de la Generalitat de Catalunya va estar presidit per Jordi Pujol, amb majoria simple a la primera legislatura i amb majoria absoluta de CIU a les següents, fins que el 1995 la perdé i necessità establir pactes, condicionats, en part, pels suports que prestaven als partits estatals governants.

La legislació estatal referent a àmbits del benestar social, com ara sanitat, pensions o educació, tingué en bona part aplicació a Catalunya, ja que les matèries esmentades són de competència compartida. Pel que fa a la situació sociodemogràfica, en termes generals, era semblant a la descrita per al conjunt de l'Estat. Tanmateix, pot ser d'interès revisar algunes dades¹⁰³¹ referides al Principat, que ens poden aproximar al coneixement de les magnituds més significatives relacionades amb les necessitats socials d'aquesta etapa:

- a) *Família*. Del total d'1.900.000 llars catalanes, en 10.000 vivien 8 o més membres, i en 260.000 només una sola persona. Hi ha 200.000 famílies amb 3 o més fills, de les quals 4.000 tenien 6 o més fills.

Pel que fa a la renda familiar, segons un estudi elaborat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, amb més de 700.000 llars, es va constatar que l'1,3% estaven en situació d'indigència¹⁰³² i el 22,2% en situació de pobresa.¹⁰³³

¹⁰²⁹ “El estado de bienestar y su afán de igualar las prestaciones que reciben los ciudadanos puede percibirse como una limitación de la libertad de elegir que caracteriza la sociedad moderna. ...la familia, la unidad primaria de convivencia y de asistencia social, ha adoptado nuevas formas con la incorporación de la mujer al trabajo, la multiplicación de las rupturas matrimoniales y las familias monoparentales”, *Ibídem*, p. 39.

¹⁰³⁰ Joan Majó, “Els grans reptes de les polítiques socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 61-66.

¹⁰³¹ Aquestes dades provenen dels treballs de Ramon Nicolau a A. Vilà et al., op. cit., que va utilitzar com a fonts principals el cens i el padrons municipals, l'informe FOESSA, estudis municipals i de Càritas i els mapes de serveis socials del 1984 i 1996 i “Algunes dades sobre les necessitats socials”, a *Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics* (Diputació de Barcelona, 1999), p. 41-44.

¹⁰³² Renda inferior a la quarta part de la renda mitjana.

¹⁰³³ Renda inferior a la meitat de la renda mitjana.

- b) *Atur*. El 1996 hi havia 240.000 homes i 265.000 dones en situació d'atur, dels quals 40.000 homes i 60.000 dones no havien treballat mai. D'aquestes persones només rebien subsidi d'atur 105.000, i prestacions assistencials unes 80.000. A Catalunya hi havia més de 900.000 llars sense població activa i d'aquestes, 120.000 sense cap ingrés fix.
- c) *La pobresa*. Els estudis sobre desigualtat i pobresa posen en relleu que “la pobresa moderada l'any 1990-1991 a Catalunya, que es va situar al voltant de 603.000 pessetes per unitat de consum anuals, engloba unes 268.000 llars, que representen un 14,8 % de taxa de pobresa. Quant a la quantitat de població que queda per sota d'aquest llindar, pot ser estimada en unes 900.000 persones, és a dir, un 15% de la població total. Ara bé, si es considera la pobresa extrema (...) afecta 25.700 llars, amb una taxa de pobresa de l'1,4% del total de llars, i quant a població, és d'un 66.700 persones, és a dir, un 1,1% de la població.”¹⁰³⁴
- d) *Infància*. L'any 1996, la població menor de quinze anys era de 900.000 persones, de les quals 130.000 vivien en llars monoparentals. Del total de menors de divuit anys, 10.000 necessitaven anualment atenció especialitzada perquè es trobaven en una situació de risc social important.
- e) *Envelliment*.¹⁰³⁵ La població que superava els seixanta-cinc anys era de 986.000 persones, que representaven el 16,1% de la població. Vivien en quasi 800.000 llars, en la meitat de les quals convivia amb els fills o familiars més joves, però més de 200.000 vivien soles. D'aquesta població, 400.000 són majors de setanta-cinc anys i quasi 100.000 passen dels vuitanta-cinc anys.

En els darrers vint anys (1979-1999), els índexs més significatius sobre aquest tema varen evolucionar de la manera següent:

- L'índex d'envelliment (habitants majors de 65 anys / habitants de menys de 15 anys) passà de 0,40 a 1,06.
- L'índex de sobreenvelliment (habitants majors de 85 anys / 100 habitants majors de 65 anys) augmentà de 6 a 10.
- L'índex de dependència senil (habitants majors de 65 anys / 100 habitants entre 15 i 64 anys) va passar de 6 a 23.
- L'índex de recanvi de la població activa (habitants de 60 a 64 anys / habitants de 15 a 19 anys) evolucionà de 0,55 a 0,73.
- L'índex de dependència (habitants majors de 65 anys i menors de 15 anys / habitants de 15 a 65 anys) va arribar al 47%.

L'edat mitjana de la població es va incrementar de 33 a 39 anys.

- f) *Discapacitat*. Hi havia 150.000 persones amb discapacitat, de les quals 12.000 eren cegues, 8.000 amb deficiències auditives, 45.000 amb discapacitats psíquiques, 7.000 amb paràlisi cerebral i 80.000 amb discapacitats físiques. D'aquestes, només el 8% era menor de 16 anys i, en canvi, el 25% superava els 65 anys.

¹⁰³⁴ M. Masats, op. cit., p. 622-624.

¹⁰³⁵ Diego Rodríguez Prieto, “L'envelliment a la província de Barcelona: dades demogràfiques”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 11, setembre de 1996, p. 113-117.

- g) *Drogoaddicció*. S'estimava que 20.000 persones entre 16 i 40 anys eren consumidores de les anomenades *drogues dures* i que hi havia més de 30.000 persones alcohòliques.
- h) *Immigració*. Al cens del 1991 es van registrar 102.000 persones nascudes a l'estranger. Anualment, s'inscrivien als padrons municipals una mitjana de 8.000 immigrants, i s'estimava una xifra similar de persones immigrants no registrades.¹⁰³⁶ Els fluxos migratoris que estan arribant a Catalunya seran un dels grans fenòmens de final de segle, amb una forta incidència en els serveis socials, especialment a determinats municipis. Un d'aquests grups d'immigrants prové de la Unió Europea,¹⁰³⁷ que, tot i presentar un bon nivell econòmic, pot generar necessitats en zones residencials, especialment en l'àmbit de la gent gran. No obstant això, el protagonisme se l'emporten les persones procedents de països pobres, de ciutats superpoblades o que fugen de situacions de violència.¹⁰³⁸ Aquesta immigració sovint arribava de manera poc ordenada i "les limitacions a la immigració regular han afavorit l'actuació de les màfies i el creixement del nombre dels que entren 'sense papers'",¹⁰³⁹ que presenten una nova i complexa problemàtica per als serveis socials.
- i) *Població reclusa*. L'any 1996, la població reclusa era de 6.000 persones, de les quals 500 eren dones.

Per completar aquestes dades segons l'anàlisi de les problemàtiques detectades des del nivell primari, a partir d'una mostra elaborada l'any 1996,¹⁰⁴⁰ l'ordre d'importància de les problemàtiques presentades fou el següent:

- 1) Econòmiques (51%), que incloïen les derivades d'ingressos insuficients, de l'atur sense subsidi i la manca de formació-ocupació, la deficiència o manca d'habitatge (5%) i la mendicitat i els transeünts (2%).
- 2) Salut i disminucions (16%), la meitat de les quals és per malaltia crònica, seguit per la disminució i les drogodependències.
- 3) Inadaptació social (30%), per manca d'autonomia personal i trastorns mentals, dificultats en les relacions familiars i d'aprenentatge i maltractaments.

¹⁰³⁶ "El 1990, molts serveis socials d'atenció primària (SSAP) no tenien directrius clares sobre si havien d'atendre immigrants que no estiguessin empadronats o si no ho podien fer (...). Només l'Ajuntament de Barcelona tenia una directriu clara sobre aquest punt des del 1988: "En primer lloc, vam adoptar la decisió de prescindir de l' 'estatus legal' dels immigrants estrangers, considerant que residien a la ciutat de manera habitual i que, per tant, havien de tenir accés als serveis i les prestacions municipals, d'igual manera i en les mateixes condicions que la resta de ciutadans", Elisabeth Maluquer (dir.), *II Informe sobre immigració i treball social* (Diputació de Barcelona, 1997), p. 311.

¹⁰³⁷ "(...) que tenen un pes important que sovint tendim a oblidar (...), és fonamentalment una població de nivell econòmic alt, constituïda tant per persones jubilades que s'estableixen a les zones del litoral com persones que arriben per motius de treball", Inés Brancós i Andreu Domingo, "Aspectes demogràfics" a *II Informe sobre immigració i treball social...*, op. cit., p. 211.

¹⁰³⁸ "(...) la raó més generalitzada per explicar les migracions és econòmica, les diferències de renda, de desenvolupament material entre el país emissor i el receptor", Rafael Crespo, "Causes i desenvolupament de les migracions", a *II Informe sobre immigració...*, op. cit., p. 25.

¹⁰³⁹ Enric R. Bartlett, "Comentaris sobre algunes consideracions del Síndic de Greuges de Catalunya en matèria d'immigració", *Perspectiva Social*, núm. 46, 2001, p. 27.

¹⁰⁴⁰ A. Peralta i T. Marín, op. cit., p. 24-26.

4) Estrangers sense papers i victimització (1%).

Un altre estudi,¹⁰⁴¹ fet tres anys més tard i elaborat seguint la mateixa classificació de problemàtiques, mostrava la persistència del rànquing de necessitats: en primer lloc, les econòmiques, que suposaven el 43,63% del total; seguides de les derivades de la inadaptació, amb un 31,47%; les problemàtiques de salut i disminucions, amb un 18,31%; altres problemàtiques, amb un 4,46%, i, finalment, les d'estrangers sense papers i la victimització, amb un 2,13%.

Per copsar la visió general dels serveis socials locals en aquests anys, el millor camí era escoltar l'opinió d'alguns observadors. D'una banda, constaten que els ajuntaments havien deixat enrere els "anys gloriosos d'una constel·lació desigual de serveis plurals, la majoria muntats des de la voluntat política o des de l'opinió dels professionals".¹⁰⁴² Però s'havia crescut i s'havia fet feina ("El primer repte dels ajuntaments democràtics és fer-se càrrec dels serveis del passat i transformar-los (...). Les fites següents foren crear departaments de serveis socials als ajuntaments amb dotacions pressupostàries dignes, concentrar l'atenció directa dels treballadors socials, establir convenis amb entitats cíviqes i crear centres de serveis socials als barris"¹⁰⁴³) i s'havia consolidat un espai propi i unes estructures de gestió sòlides.¹⁰⁴⁴

En canvi, en la nova dècada varen conivire amb reduccions pressupostàries i les dificultats per incrementar la pressió fiscal, degudes a la recessió econòmica de començaments dels anys noranta i a la convergència amb les polítiques econòmiques europees, derivades del Tractat de Maastricht. Alhora, s'observava el canvi i la diversificació de les demandes ciutadanes, que mostraven "un increment de la diversitat de poblacions ateses i de l'heterogeneïtat de les problemàtiques".¹⁰⁴⁵ El conjunt d'aquests elements dibuixen un panorama ben diferent del descrit en la dècada anterior.

4.2 VERS NOVES POLÍTIQUES

4.2.1 Generals

El canvi de les polítiques generals de serveis socials a Catalunya es produí a l'entorn de tres eixos, establerts en diferents plans i seguint una cronologia poc habitual. El primer canvi fou d'ordre organitzatiu: es creà, l'any 1988, un nou departament en el Govern de la Generalitat, denominat Benestar Social; la segona peça de la reforma es refereix a la planificació: s'aprova el II PAS (1992-1995), i el darrer element és de caire normatiu, el promulga la Llei 4/ 1994.

En aquest punt, caldria fer un aclariment terminològic: en aquest treball s'empra el terme *polítiques* com a comprensiu de les decisions referents a projectes de futur, l'assignació de recursos i la manera d'utilitzar-los, així com a la mobilització adequada dels diferents agents implicats. Per tant, el disseny de les polítiques es fonamenta en una

¹⁰⁴¹ ICASS, "Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998...", op. cit., p. 11-18.

¹⁰⁴² T. Puig, op. cit., p. 13.

¹⁰⁴³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰⁴⁴ J. M. Barbero, op. cit. (1999), p. 33.

¹⁰⁴⁵ En opinió de Joan Subirats al document "Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat", Grup de Treball, Diputació de Barcelona, 1999.

elecció entre les diferents opcions possibles, que s'elabora prenent com a base un conjunt de valors, principis i tècniques que s'expressen bàsicament per mitjà de normes jurídiques, plans d'actuació i sistemes organitzatius.

4.2.1.1 La creació del Departament de Benestar Social

La creació d'aquest nou departament volia satisfer la vella aspiració de molts tècnics, professionals i polítics que, com hem vist, des de la transició reclamaven la creació d'un departament específic del Govern que recollís totes les competències que feien referència als serveis socials. Recordem aquell primer projecte de Conselleria d'Afers Socials, que pretenia la integració de l'atenció social i la unificació administrativa dels serveis socials i que tenia com a precedent la Conselleria d'Assistència Social de la Generalitat republicana.

En segon lloc, el nou departament trencà l'adscripció dels serveis assistencials i socials a l'àmbit sanitari que s'havia mantingut en diferents períodes: en algunes etapes de la Generalitat republicana, en la transició i durant els primers governs autonòmics. Tot i la proximitat, almenys en els darrers anys, no es va aprofitar per debatre a fons sobre l'espai sociosanitari —excepte les esporàdiques i poc clares referències de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social en el període de la Generalitat provisional—, potser com a conseqüència de la necessitat d'identificació dels serveis socials incipients davant d'un sector tan potent com la salut o per la indiferència d'aquest vers uns serveis socials residuals, encara que esporàdicament se n'havia parlat. El conseller Josep Laporte, en fer balanç de la seva etapa com a responsable dels dos àmbits, feia la reflexió següent: “Ja hem vist com molts dels grans problemes plantejats —vellesa, disminució, drogaaddicció— exigeixen actuacions sociosanitàries perfectament coordinades o, fins i tot, integrades.”¹⁰⁴⁶ Tot i que, com s'ha assenyalat, s'havia creat el primer programa sociosanitari (“Vida als anys”, 1986), es podria dir que la relació entre els dos àmbits era ambivalent, ja que, si bé els serveis socials varen aprofitar molts dels instruments tècnics i conceptuals de la salut i de la gestió sanitària i aquests incorporaren els serveis socials als seus programes, no n'hi va haver prou per superar els recels professionals ni una certa actitud d'ignorància mútua.

La decisió de crear el nou departament es prenia en un entorn favorable, tant en l'àmbit català com estatal. A Catalunya, com s'ha exposat, era un tema de debat, fins i tot de reivindicació, que venia de lluny: es considerava que la seva creació facilitaria la unificació i la integració de serveis i permetria disposar d'estructures aptes per a l'abordatge de necessitats i problemàtiques intersectorials i l'elaboració de programes transversals que millorarien l'eficiència de les actuacions. Altres països ja havien pres decisions en aquesta mateixa direcció, també algunes comunitats autònomes feia temps que havien creat conselleries específiques,¹⁰⁴⁷ i el Govern socialista sorgit de les eleccions del 1988 també va crear poc després el Ministeri d'Afers Socials.¹⁰⁴⁸ Amb l'ascens al govern del Partir Popular i possiblement a causa del fet d'haver-se completat

¹⁰⁴⁶ Josep Laporte, *La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988*, op. cit., p. 39.

¹⁰⁴⁷ Per exemple, l'any 1983 ja s'havia creat la Conselleria de Benestar Social a Castella i Lleó i el Decret 20/1983, de 30 de juliol, n'establia l'estructura orgànica; i a la Comunitat Autònoma de Madrid, l'any 1987, s'havia creat la Conselleria d'Integració Social, que es va estructurar mitjançant el Decret 163/1987, de 8 d'octubre.

¹⁰⁴⁸ El Reial decret 727/1988, d'11 de juliol, de reestructuració dels departaments ministerials va crear el Ministeri d'Afers Socials.

el procés de transferències dels serveis socials a les comunitats autònomes, se suprimí el Ministeri esmentat i s'adscrigué aquesta matèria a treball: Ministeri de Treball i Afers Socials. Pel que fa a la situació en el terreny autonòmic, al final de l'etapa que estudiem, s'observa que quasi la meitat de comunitats autònomes disposaven d'una conselleria específica, encara que amb diferents denominacions —*afers socials, benestar social o serveis socials*— i contingut. A la resta, els serveis socials pertanyien a altres departaments: a sanitat, treball, esports i joventut o justícia. D'altra banda, en l'ordre organitzatiu, cal assenyalar que algunes comunitats autònomes¹⁰⁴⁹ varen optar per la descentralització institucional, com s'havia fet a Catalunya amb l'ICASS.

El Decret 141/1988, de 4 de juliol, de creació del Departament de Benestar Social és un text molt breu, sense preàmbul explicatiu i amb un article únic: "Es crea el Departament de Benestar Social". Per poder copsar el tipus i l'abast de la decisió, davant la manca d'un pronunciament legal manifest, estrany en una resolució de tanta transcendència política, s'han de revisar les normes i les actuacions posteriors que van anar omplint de contingut aquest nou departament. D'una primera anàlisi de les disposicions, sembla que es pot deduir la manca, almenys explícita, d'un plantejament global, ja que la construcció del nou departament es va anar fent a poc a poc, mitjançant l'adscripció de matèries, funcions, mitjans i organismes, procedents d'altres departaments: orientació del benestar social i acció cívica (Decret 144/1988, de 5 de juliol); formació permanent d'adults (Decret 186/1988, d'1 d'agost); assistència i serveis socials, incloent-hi l'adscripció de l'ICASS (Decret 187/1988, d'1 d'agost); habitatge públic (Decret 274/1988, de 12 de setembre). La seva estructuració va seguir la mateixa sort: es va fer mitjançant un degoteig continu de normes i reformes,¹⁰⁵⁰ que feia la sensació d'una certa improvisació. Aquest plantejament contrasta, des del punt de vista formal, amb la tècnica d'estructuració del Ministeri d'Afers Socials, que va ser regulat deu dies després de la seva creació, mitjançant el Reial decret 791/1988, de 20 de juliol, que determinava, de manera global, l'estructura orgànica inicial.

En el procés d'unificació dels serveis socials no significa cap avenç, més aviat el contrari, amb algunes inclusions de matèries dubtoses, i, en el període final, se'n separa l'àmbit d'infància. Tanmateix, no semblava que aquest propòsit integrador constituís l'objectiu bàsic del nou departament, que no oblidem que s'anomena de Benestar Social, el qual, segons el concepte comunament admès, és molt més ampli que els serveis socials. Per això, se li observen insuficiències competencials, perquè li mancaven alguns sectors (joventut, dona) i alguns àmbits (salut, ocupació, educació) que es consideren necessaris per portar a terme polítiques de "benestar social". La nova organització ni tan sols no preveia òrgans específics per a la coordinació de les polítiques, com feren altres comunitats autònomes.¹⁰⁵¹ En canvi, fou molt discutida la

¹⁰⁴⁹ Al final d'aquest període, es comptabilitzen set comunitats autònomes que tenien vigent aquesta modalitat gestora.

¹⁰⁵⁰ Creació de la Direcció General d'Afers Socials (Decret 159/1988, de 20 de juliol), creació de la Direcció General d'Acció Cívica i de la Direcció General de Serveis Comunitaris (Decret 230/1988, d'1 d'agost), creació dels càrrecs de delegats territorials (Decret 288/1988, de 17 d'octubre), modificació parcial de l'estructura orgànica de l'ICASS (Decret 290/1988, de 17 d'octubre), creació de la Direcció General d'Atenció a la Infància (Decret 258/1988, de 19 de setembre), ampliació de competències i estructura de la Direcció General d'Atenció a la Infància (Decret 380/1988, d'1 de desembre), modificació de part de l'estructura de l'ICASS (Decret 400/1988, de 27 de desembre).

¹⁰⁵¹ Moltes comunitats autònomes ja tenien o crearen òrgans de coordinació en aquesta matèria, per exemple, la Comissió Interdepartamental de Benestar Social de la Junta d'Andalusia (O 7.02.83), el Consell de Benestar Social d'Aragó (D 160/1987 de 20 d'octubre), el Consell Assessor de Benestar

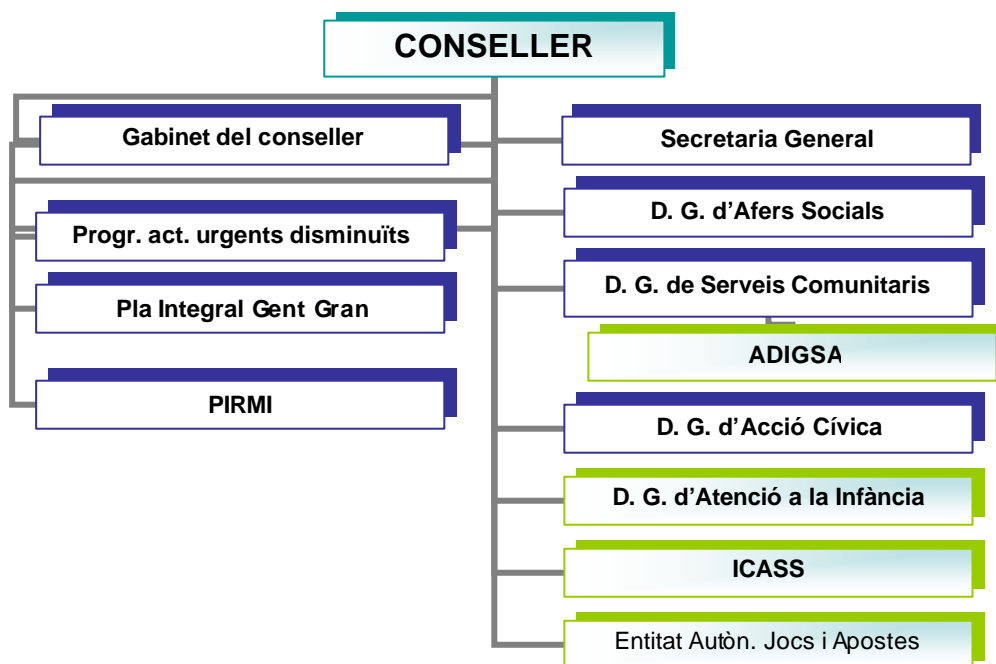
inclusió d'algunes matèries, perquè es considerava que podien vulnerar el principi de normalitat vers determinats col·lectius i generar alguns efectes perversos, com la formació d'adults o la inserció laboral de disminuïts.

En definitiva, el nou departament pren com a centre els serveis socials i els amplia amb altres matèries més o menys relacionades, com reconeixia el mateix conseller de Benestar Social, Antoni Comas, en la presentació de la memòria 1988-1991: “Hem provat d'incidir en tots aquells temes referits a serveis socials (...). El Departament de Benestar Social ha treballat també en altres àrees, que no són pròpiament serveis socials però que afecten la qualitat de vida dels ciutadans, com ara l'acció cívica, el voluntariat cívic i social, la formació d'adults, els serveis comunitaris, etc.”¹⁰⁵²

A poc a poc, doncs, es va anar omplint de contingut el Departament, que al final de la primera legislatura de funcionament tenia l'organigrama següent:

Gràfic 19

Organigrama del departament de benestar social



Font: Memòria del Departament de Benestar Social 1988-1991.

L'organització reflectida en aquest curiós organigrama, que és la reproducció del que figura a la memòria del Departament, mostra una representació molt jerarquitzada en el titular del Departament. Sota la dependència directa del conseller es barregen els òrgans directius amb les entitats gestores i autònomes i les empreses públiques: Secretaria General, direccions generals (Afers Socials, Serveis Comunitaris —amb ADIGSA—, Acció Cívica, Atenció a la Infància), entitats amb personalitat jurídica, com l'ICASS, i

Social del Principat d'Astúries (D 56/1988, de 28 d'abril), el Consell Regional de Benestar Social de Cantàbria (D 62/84 de 19 de novembre) o la Comissió Interdepartamental de Benestar Social del Govern de Navarra (DF 102 1985, de 15 de maig).

¹⁰⁵² *Memòria 1988/1991* (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1992), p. 7-8.

l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA),¹⁰⁵³ el Gabinet del conseller i els programes (actuacions urgents per a disminuïts, de la gent gran i el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció [PIRMI]). La comparació d'aquest organigrama amb el darrer del Departament de Sanitat i Seguretat Social mostra de manera ben visible els canvis de contingut i d'organització.

Un dels aspectes en què es féu més evident el canvi de polítiques va ser en les relacions amb els ajuntaments. Des del primer moment es posà de manifest el capgirament: així, en una reunió que tingué lloc el mes d'octubre del 1988 amb les dues associacions municipalistes catalanes per tractar dels convenis d'atenció primària, s'exposen les noves línies d'actuació, que, segons el relat que en fa la revista *Catalunya Municipal*, foren les següents:

- a) Pretensió de trencar els acords establerts i refer i renegociar els convenis d'atenció primària.
- b) Considerar no obligatòria l'ajuda als municipis que tenen competència en atenció primària.
- c) Potenciar les comarques.
- d) Intenció d'elaborar un projecte de llei de descentralització dels serveis socials, que hauria de marcar la descentralització del Departament de Benestar Social per comarques.
- e) El programa que aplicaria en matèria social seria el que CIU va presentar a les eleccions.
- f) Elaboració d'un nou pla d'actuació i d'un altre de lluita contra la pobresa.
- g) Potenciar les oficines de benestar social ("ulls del Departament sobre el territori").

Això no obstant, la decisió de renegociar els convenis va ser esmenada a la reunió següent, al·legant manca d'informació¹⁰⁵⁴ (els convenis eren plurianuals), el Projecte de llei va tardar set anys i el II Pla no es va aprovar fins a quatre anys més tard, quan va finalitzar el I PAS.

Dels punts exposats es poden deduir els quatre pilars de les noves polítiques:

- 1) Canvi de les relacions interinstitucionals i de les polítiques: nova planificació, modificació de la legislació, renegociació de convenis.
- 2) Presència directa de la Generalitat al territori: delegacions comarcals, potenciació de les oficines de benestar social.
- 3) Aplicació estricta de la política social del partit.

¹⁰⁵³ Va ser molt discutida l'adscripció del joc a aquest departament.

¹⁰⁵⁴ "Benestar Social no denunciarà els convenis d'atenció primària", *Catalunya Municipal*, núm. 69, 14 d'octubre de 1988, p. 1.

4) Potenciació dels consells comarcals en la prestació dels serveis socials.

Per tancar aquest primer punt i deixar constància del pensament polític sobre el concepte de *benestar del govern*, sembla interessant reproduir un fragment d'un important discurs sobre l'Estat del benestar de gran contingut polític que pronuncià el president Jordi Pujol al Palau de Congressos de Barcelona, el 16 de gener de 1995, en el si d'unes Jornades Internacionals de Serveis Socials, en què abordà els temes de la crisi del benestar i advocà a favor d'una revisió de les responsabilitats públiques en el sentit següent: "(...) Ara ens trobem amb tota aquesta sèrie d'insuficiències que els estava esmentant. Ens trobem que la justícia, i l'Estat del benestar que se n'ha derivat, també manifesta les seves insuficiències, i tornem a necessitar que la gent, la societat, les persones, els individus, en comptes de retirar-se —perquè se suposa que l'Estat ja ho resol tot i que la política basada en la justícia social ja ho resol tot, i resulta que això no és ben bé cert— necessitem una altra vegada que hi intervingui. Fins i tot necessitem la caritat, la sensibilitat, i neix aquest concepte de *solidaritat*, que és una barreja de les dues coses. I el que no podem fer és treballar només en termes de justícia, només en termes de caritat, hem de treballar en termes de solidaritat, que ho agafa tot.”¹⁰⁵⁵

4.2.1.2 El debat i l'aprovació de la Llei 4/1994

Els canvis normatius en els serveis socials en el primer quinquenni del Departament de Benestar Social foren mínims. L'única decisió amb rang de llei va ser instrumental: la Llei 10/1988, de 27 de juliol, que modifica la Llei 12/1983, de creació de l'ICASS, a fi de possibilitar l'assignació de competències al nou departament. No obstant això, se n'aproven d'altres d'importants en l'àmbit del benestar social, de tipus sectorial, especialment en el camp de la infància,¹⁰⁵⁶ la discapacitat¹⁰⁵⁷ i la salut.¹⁰⁵⁸ Les decisions referents al nou àmbit es prengueren en el terreny reglamentari, en què s'observa una exuberància normativa, amb algunes normes importants, com ara l'assignació de l'àmbit d'infància a la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI), creada amb aquesta finalitat, separant-la dels altres òrgans generals del Departament i de la gestió de l'ICASS.¹⁰⁵⁹

Fou l'any 1994 quan s'emprengué la reforma legislativa que pretenia donar cobertura legal a moltes de les iniciatives empreses i fixar jurídicament les noves polítiques. La norma clau va ser la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de

¹⁰⁵⁵ Jordi Pujol, *L'Estat del benestar: el repte de la solidaritat* (Generalitat de Catalunya, 1995), p. 19.

¹⁰⁵⁶ La Llei 12/1988, de modificació de la Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors; la Llei 37/1991, de mesures de protecció de menors desemparats i de l'adopció, i la Llei 39/1991, de tutela i institucions tutelars.

¹⁰⁵⁷ La Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques; la Llei 10/1993, de 8 d'octubre, que regula l'accés a l'entorn de les persones amb disminució visual acompanyades de gossos pigall.

¹⁰⁵⁸ La Llei 5/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya.

¹⁰⁵⁹ La decisió era discutible, almenys des del punt de vista legal, ja que la Llei 12/1983, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials, assignava a l'ICASS la titularitat de la gestió de les prestacions d'assistència social i els serveis socials de la Seguretat Social i de la Generalitat (article 5.1). Sembla clar que es referia a tots els serveis socials i, per tant, el rang de decret (Decret 258/1988, de 19 de setembre, de creació de la Direcció General d'Atenció a la Infància i Decret 380/1988, d'1 de desembre, pel qual s'amplien les competències i s'estructura la Direcció General d'Atenció a la Infància) és insuficient per fer la segregació de la gestió dels serveis socials d'infància de l'ICASS.

descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials,¹⁰⁶⁰ desplegada bàsicament pel Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials. La Llei esmentada no abordava una regulació total, sinó que es referia a aspectes parcials dels serveis socials; per aquest motiu, estaran vigents parcialment les lleis de creació de l'ICASS i la de serveis socials. A causa de la confusió que podia provocar aquesta situació, el Parlament va autoritzar la refosa de les tres lleis en un únic text, que es va aprovar mitjançant el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les Lleis 12/1983, de 14 de juliol; 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials.

Després de deu anys de vigència de la Llei de serveis socials, era necessària una nova norma que ajustés el sistema als nous temps i que actualitzés els aspectes obsolets. Com hom reflexionava:¹⁰⁶¹ “Es tracta d'una llei imprescindible que hauria de donar solucions a dos dels problemes fonamentals amb què es troben els serveis socials a Catalunya: la multiplicitat d'administracions competents en la matèria i el desconeixement que tenen els usuaris dels recursos existents i del seu dret a percebre prestacions socials, tal com existeix el dret a ser atès per la sanitat pública (...). Un tercer punt de caràcter més administratiu, però igualment important, és el cost i el finançament d'aquests serveis (...).” També des de l'àmbit professional es considerava que calia avançar, ja que “(...) la Llei de serveis socials, que es pot considerar l'instrument legislatiu que enquadra la política general que cal seguir, les normes que posteriorment s'han desplegat han estat insuficients per configurar el que havia de ser el Sistema de Serveis Socials”,¹⁰⁶² encara que no tothom estava d'acord amb el camí emprès. Per exemple, des d'un sindicat es considerava que “segurament el més positiu hauria estat modificar i ampliar la Llei 26/1985, de serveis socials (...)”.¹⁰⁶³

El debat del Projecte de llei va ser intens i dur. La simple relectura de les sessions parlamentàries posa en relleu fins a quin punt havien canviat també les formes, des d'aquells elegants i cordials debats entre el conseller Laporte i la diputada Barenys fins als encrespats i durs d'aquesta dècada. El dia 6 d'abril de 1994¹⁰⁶⁴ es va fer la sessió per a l'aprovació de la Llei; en primer lloc, es debateren les quatre esmenes presentades a la totalitat, tres de retorn del Grup Popular, del Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya i del Grup Socialista i una quarta amb text alternatiu del Grup d'Iniciativa per Catalunya, que foren defensades respectivament pels diputats Ariza, Bosch, Nadal i Mayol, i que foren contestades pel diputat Codina, del grup de Convergència i Unió. Les esmenes varen ser rebutjades per 43 vots a favor, 62 en contra i cap abstenció.

¹⁰⁶⁰ Per ampliar aquest tema es pot consultar el treball de Xavier Pelegrí “El sistema català de serveis socials. Anàlisi de la Llei 4/1994 de 20 d'abril”, *Revista de Treball Social*, núm. 134, juny de 1994, p. 118-139.

¹⁰⁶¹ Àngels Marín, “Una llei amb massa portes on trucar”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 7.

¹⁰⁶² Aquesta era l'opinió d'Esperança Esteve, presidenta del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, en el seu article “Universalització, distribució funcional i sectorització”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 14.

¹⁰⁶³ En aquests termes s'expressava Jordi Gutiérrez, coordinador de la Secretaria de Relacions i Acció Institucional i representant de la CONC en el Consell General de Serveis Socials. Vegeu “Projecte de llei de descentralització dels serveis socials: avenç o retrocés?”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 20.

¹⁰⁶⁴ *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4409 a 4494.

Després es debateren les 158 esmenes presentades al Ple pels diferents grups parlamentaris.

El conseller de Benestar Social, en el discurs de presentació del Projecte de llei, remarcà la transcendència política i institucional del Projecte, que basava en els motius següents: a) reforçar la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria; b) millorar l'eficàcia mitjançant l'establiment dels serveis mínims de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials i la descentralització; c) atribuir competències a les comarques; d) donar compliment al que preveia el II PAS, i e) respondre al programa d'actuació política aprovat majoritàriament pel poble de Catalunya.¹⁰⁶⁵

Els grans temes del debat parlamentari que configuraren la defensa i el torn en contra a les esmenes a la totalitat es varen girar bàsicament al voltant de tres punts: la forma i el procediment d'elaboració de la llei, el dret als serveis socials i les seves garanties i la nova organització i el repartiment de competències del món local. Les posicions mantingudes pels diferents grups parlamentaris en el debat foren, de manera resumida, les següents:

- a) En relació amb el procediment, semblava que s'enyorava l'etapa de consens anterior i s'apel·lava a la necessitat d'aconseguir-lo en determinats tipus de lleis, com ara aquesta. Els grups de l'oposició, en contra de l'opinió del conseller de Benestar Social i del grup majoritari, consideraven que no havia existit una voluntat real de negociació. Així, el representant del Grup Popular manifestava que el projecte “hauria d'haver estat el resultat del consens polític i social”,¹⁰⁶⁶ el d'ERC lamentava no haver aconseguit “un consens fruit d'una negociació en la qual tothom hagués cedit i finalment la unitat política fos una realitat, almenys en un tema tan important i tan fonamental com el dels serveis socials”¹⁰⁶⁷ o la representant d'Iniciativa per Catalunya pensava que la “prepotència no els permet escoltar la veu municipal que a través de nombrosos acords de plenaris els reclama diàleg i acord, ni la veu d'un nombre molt important d'entitats socials i professionals i sindicats que han demanat la retirada d'aquest Projecte”.¹⁰⁶⁸ Des del Grup Socialista es distingia entre l'actitud del grup parlamentari i la del govern: ‘Hi ha hagut voluntat negociadora, per part dels ponents dels grups de l'oposició; hi ha hagut molt bona disposició negociadora per part del diputat i la diputada de la coalició de la majoria, però hi ha hagut un bloqueig tècnic i polític absolut en el seu Departament’.¹⁰⁶⁹

El conseller es defensava: “Em sap greu que tot i l'important procés negociador dut a terme durant aquest període, en el qual s'han acceptat moltes esmenes de la majoria, s'hagi renunciat a un major consens per una qüestió —com deia la mateixa Federació de Municipis de Catalunya— de matisos”,¹⁰⁷⁰ i el representant de CIU, en el torn en contra de les esmenes a la totalitat, recordava que en el tràmit parlamentari s'havia aconseguit de reduir les més de dues-centes esmenes presentades a les cent cinquanta-vuit que quedaven per al Ple.

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*, p. 4409-4413.

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*, núm. 84, p. 4416.

¹⁰⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁸ *Ibidem* p. 4423.

¹⁰⁶⁹ *Ibidem* p. 4420.

¹⁰⁷⁰ *Ibidem*, p. 4412.

b) Pel que fa al tema del dret als serveis socials, el debat va incorporar també els deures, els mecanismes de garantia i el finançament. El conseller de Benestar Social, en la presentació del Projecte, es referia als drets en un sentit genèric i els relacionava amb una xarxa de serveis que, sense explicar com, els havia de fer efectius: “L’objecte i la finalitat d’aquesta Llei es fonamenten, doncs, en el dret dels ciutadans als serveis socials (...); la garantia de la universalització¹⁰⁷¹ de l’atenció social a la població de Catalunya passa, necessàriament, per l’articulació i la consolidació de la Xarxa (...).”¹⁰⁷² Els grups de l’oposició demanaven concreció; així, el representant del Grup Popular se centrava en les obligacions familiars, ja que creia que “el Sistema Català de Serveis Socials no garanteix la universalització de l’atenció social a casa nostra (...). Les prestacions socials es configuren com a prestacions individuals i els drets a aquestes són drets individuals (...). Es pot parlar de criteris per determinar la continuació dels beneficiaris que tinguin compte el poder econòmic de les famílies (...), cal concretar (...) un nou marc legislatiu que determini amb més rigor les obligacions que existeixen entre els membres d’una mateixa família pel que fa a atendre les situacions de desprotecció legal.”¹⁰⁷³ Per la seva banda, ERC demanava la concreció i la definició dels “drets que tots els ciutadans poden reclamar a l’Administració en el camp dels serveis socials (...). Si sabem realment i clara quins són els mínims que s’ofereixen, sabrem quines prestacions han de ser sempre i per a tothom gratuïtes”.¹⁰⁷⁴ La representant del Grup d’Iniciativa per Catalunya considerava el Projecte de Llei “socialment injust”, perquè “preveu el cobrament de qualsevol servei social (...),” fet que suposa, segons ella, la renúncia del Govern “a convertir els serveis socials en un dels eixos vertebradors del sistema de protecció social al nostre país, com ho són el sistema sanitari o com ho és el sistema educatiu”.¹⁰⁷⁵ Finalment, el diputat del Grup Socialista posava en relleu la manca de finançament: “Aquesta és una llei sense memòria financera, no se sap com es finançarà tot allò que crea i tota la xarxa que intenta definir.”¹⁰⁷⁶

Un altre aspecte que es retreia al Projecte en el debat es referia als beneficiaris, perquè es considerava que quedaven “fora de l’accés als serveis socials especialitzats les persones immigrants no regularitzades o en procés de regularització”.¹⁰⁷⁷ El representant del grup de CIU replicava que el Projecte incloïa aquests casos, ja que es referia a la “persona”: “Deixa molt clarament definit que ningú, cap persona (...) no podrà no ser atesa perquè tingui mancances econòmiques, perquè no tingui els recursos econòmics adients”.¹⁰⁷⁸

c) El nou repartiment de competències que estableix la Llei entre les administracions locals per fer lloc a les comarques va ser un altre element de confrontació. Segons el conseller que presentava el Projecte, fent una confusa relació entre drets i competències, afirmava que “aquesta Llei - hi insisteixo- no treu cap competència als ajuntaments catalans, cap ni una; tan sols pretén garantir amb major eficàcia el

¹⁰⁷¹ En el debat s’observa certa confusió conceptual entre el *dret als serveis socials*, la *universalització* i el *pagament dels serveis*.

¹⁰⁷² *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4411.

¹⁰⁷³ *Ibidem*, p. 4416.

¹⁰⁷⁴ *Ibidem*, p. 4417-18.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*, p. 4422.

¹⁰⁷⁶ *Ibidem*, p. 4421.

¹⁰⁷⁷ *Ibidem*, p. 4422.

¹⁰⁷⁸ *Ibidem*, p. 4426.

dret dels ciutadans als serveis socials”.¹⁰⁷⁹ Els grups que presentaren esmenes a la totalitat replicaren argüint que, segons ells, determinades disposicions del Projecte reduïen les competències i l'autonomia. Així, des del Grup Popular¹⁰⁸⁰ es considerava que el Projecte “fagocita competències municipals; tot un avenç en el camí de la descentralització” i es creia que el que es pretenia era “reduir el paper dels ajuntaments a favor dels consells comarcals, per raons d'estricta interès partidista”.¹⁰⁸¹ En canvi, des d'ERC, tot i estimar també que el Projecte atemptava contra el principi d'autonomia municipal, es mostraven partidaris de potenciar els consells comarcals com a organismes de gestió i amb mitjans suficients per poder ser realment governs comarcals”.¹⁰⁸² Per la seva banda, la representant del Grup d'Iniciativa exposava que, al seu entendre, el projecte estava “atemptant constantment contra el principi d'autonomia local” i que l'adscripció de les competències dels serveis socials especialitzats als consells comarcals no feia més que allunyar aquestes prestacions de la realitat quotidiana de la població. D'altra banda, aquesta mateixa diputada d'IC, també regidora de l'Ajuntament de Barcelona, es queixava que el Projecte donés el mateix tractament a municipis de 20.000 habitants que als que en tenen 100.000, 200.000 o 1.700.000. Per superar aquesta homogeneïtat competencial, alguns grups havien proposat que els ajuntaments de més 50.000 habitants assumissin el nivell de sector comarcal, proposta que el conseller rebutjava amb arguments legals poc convincents: “Creiem que això no és possible, ni legalment ni racionalment; legalment perquè les comarques no poden ser altres que les que han estat aprovades per la normativa vigent; per a la ciutat de Barcelona, que estem disposats a acceptar que el nivell de competències que hagi d'assumir resti pendent del que determini la Llei sobre modificació de la Carta de Barcelona; racionalment, perquè si és cert que la Constitució i l'Estatut garanteixen l'autonomia de cada administració pública —per tant, també l'autonomia municipal—, no és possible dotar d'equipaments socials especialitzats tots els municipis de Catalunya.”¹⁰⁸³

Aquests temes, foren recurrents en els debats polítics sobre serveis socials d'aquesta etapa. Altres qüestions tractades en el debat parlamentari es referiren a la tardança en la presentació del Projecte i a la baixa qualitat tècnica i jurídica del text, ja que, segons exposa el representant d'ERC, “els serveis jurídics del Parlament van presentar un total de setze esmenes tècniques, que, un cop introduïdes, han capgirat del tot l'estructura de la Llei” i, a més, el dictamen del Consell Consultiu que es va fer “a petició de dos grups de la Cambra¹⁰⁸⁴ (...) ha dictaminat que un dels articles, en concret, la disposició addicional tercera, és inconstitucional, ja que atempta contra el principi d'autonomia municipal (...); però també reconeix el Consultiu que els articles 28 i 29, tot i ser constitucionals, tenen defectes de forma i el mateix Consultiu en proposa modificacions”.

La Llei 4/94 es va aprovar, en la major part dels articles, només amb els vots de la majoria, trencant un cert consens implícit que havia envoltat aquesta matèria, com es

¹⁰⁷⁹ *Ibidem*, p. 4412.

¹⁰⁸⁰ El diputat popular Sr. Ariza manifestava després la seva disconformitat en to irònic, tot parafrasejant el nom de la Llei: “s'hauria de dir Projecte de llei de voracitat institucional, de centralització, de concentració i de descoordinació del Sistema Català de Serveis Socials”, *Ibidem*, p. 4415.

¹⁰⁸¹ *Ibidem*.

¹⁰⁸² *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4416.

¹⁰⁸³ *Ibidem*, p. 4413.

¹⁰⁸⁴ Esquerra Republicana de Catalunya i Iniciativa per Catalunya.

pot apreciar clarament de la comparació del contingut de les actes parlamentàries dels debats d'aquesta Llei i de la del 1985. No sembla haver-hi dubte sobre el consens que va presidir l'elaboració de la primera norma de serveis socials, fet reconegut des de diferents punts de vista: tant des dels representants del Govern, que pensaven que "l'any 1985, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de serveis socials, una llei àmpliament consensuada entre les forces polítiques de l'arc parlamentari, la qual recollia la modernitat dels plantejaments tècnics (...)",¹⁰⁸⁵ com des de l'oposició, que la consideraven "una llei significativa per l'acord i el consens que va generar al seu entorn".¹⁰⁸⁶ Des del món local, un dels responsables de la Diputació de Barcelona desitjava, referint-se a la futura Llei 4/94, que "gaudeixi del mateix consens que va assolir la Llei de serveis socials de Catalunya, gràcies als enormes esforços de molta gent i, en especial, de Rosa M. Barenys i Jaume Nualart"¹⁰⁸⁷ i des de la Federació de Municipis de Catalunya es pensava que "l'aprovació, per consens, de la Llei 26/1985, de serveis socials de Catalunya va constituir una fita i un avenç (...). És per això que sol·licitem que aquesta Llei compti amb el consens de totes les forces polítiques i del col·lectiu de professionals directament implicats",¹⁰⁸⁸ reclamant explícitament en el seu Manifest Municipal elaborat sobre el Projecte "que la futura Llei sobre els serveis socials sigui llei de consens polític i social, tal com ho va ser la Llei 26/1985".¹⁰⁸⁹

Altres opinions, que prenen com a referència l'estil pactista de la primera Llei, opinaven que "seria un error aprovar aquest Projecte de Llei sense consens polític i social"¹⁰⁹⁰ o demanaven que es "(...) trobessin els punts comuns necessaris per consensuar-ne els aspectes més importants (...) i aquest consens, per tal que hagués estat una realitat, caldria haver-lo buscat abans de la presentació del Projecte al Parlament de Catalunya".¹⁰⁹¹ Tanmateix, l'etapa de consens havia mort, eren altres temps. Però la qüestió és si les grans decisions sobre matèries de benestar requereixen o almenys es mereixen un intent de pacte social i acord polític sobre els mínims de què ha de disposar una determinada societat, com sembla que exigeix un Estat social.

Aquesta normativa, doncs, va consolidar jurídicament les polítiques i les línies d'actuació del Departament de Benestar Social, transformant el model existent, mitjançant la modificació substancial d'alguns dels seus elements configuradors. Fins i tot, hi ha qui opina que "(...) el que pretén el Projecte de Llei no és simplement estructurar el Sistema Català de Serveis Socials derogant part de l'articulat de la Llei 12/1983, sinó d'una manera encoberta i sense consignar-ho com a objecte propi,

¹⁰⁸⁵ Segons l'opinió d'Àngela Miquel, directora general d'Afers Socials del Departament de Benestar Social, a "El Pla d'Actuació Social 1992-1995", *Quaderns de Serveis Socials*, maig de 1993, núm. 4, p. 16.

¹⁰⁸⁶ Rosa Barenys, "Aproximació a la història legislativa dels serveis socials", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 35.

¹⁰⁸⁷ Ramon Nicolau, a l'editorial del *Quadern* dedicat a la descentralització dels serveis socials, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 1.

¹⁰⁸⁸ Comissió de Serveis Socials de la Federació de Municipis de Catalunya, en el treball sobre "La participació municipal i el seu finançament", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 16.

¹⁰⁸⁹ "Manifest municipal sobre la Llei d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials", segons figura a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 18.

¹⁰⁹⁰ Segons manifestava Màxima Martínez, regidora de Serveis Socials i del Programa de Vellesa de l'Ajuntament de Sabadell, a "Un Projecte de Llei que es queda curt", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 52.

¹⁰⁹¹ Opinió de Jordi Gutiérrez, op. cit., p. 20.

modificar aspectes substantius regulats a la Llei 26/1985 (...) i ho fa, certament, sense la visió programàtica i global que trobem a la Llei 26/1985”.¹⁰⁹²

4.2.1.3 Els plans d'actuació social

Segons la Llei de serveis socials, l'instrument bàsic de planificació a Catalunya són els plans d'actuació social (PAS), que, basats en el Mapa de serveis socials, té una durada quadriennal. En aquest període que tractem han estat vigents tres plans: el I PAS (1988-1991) al qual ens hem referit en l'apartat anterior, quan va ser aprovat, però que va ser executat en aquests anys; el II PAS (1992-1995), després prorrogat fins al 1996, i el III PAS (1997-2001). Aquestes planificacions es basen en els mapes que el Govern ha de tenir permanentment actualitzats. Del primer Mapa (1984) ja n'hem parlat i les posades al dia han seguit bàsicament el mateix esquema.

Una comparació dels plans ens mostra les diferències entre el primer, elaborat en la fase anterior i fill directe del primer Mapa, dels altres dos següents. Les tres diferències que es consideren bàsiques són:

- a) *Concreció*. El I PAS, encara que menys ampli, era més concret en determinar els compromisos del Govern, incloent-hi l'avaluació econòmica. Des del sector professional, en comparar-lo amb el Pla següent, es comentava que “pel que fa a la segona part, programes i instruments bàsics del sistema, la relació no és de bon tros tan exhaustiva com la del I PAS”,¹⁰⁹³ i la representant de l'Associació Catalana de Municipis considerava que el primer “va dissenyar tant el perfil dels professionals com la composició dels equips que havien de dur a terme l'atenció primària (UBASP), va dissenyar les característiques mínimes dels equipaments i els serveis especialitzats, i va posar fil a l'agulla en tota una tasca supervisora que en certa manera garantís la rendibilitat social i econòmica dels serveis existents”.¹⁰⁹⁴
- b) *Intervencionisme*. El primer Pla assenyalava els grans trets dels serveis socials, sense entrar en la manera de fer-ho, deixant així un ampli espai a l'autonomia local i a les entitats privades. Tractava d'assenyalar els mínims que el Govern volia garantir. En canvi, els plans successius mostren una tendència més intervencionista, com clarament exposava la directora general d'Afers Socials: “El I Pla d'Actuació Social (1988-1991) va ser una primera pedra del nou sistema, tot i limitar-se a l'ordenació i la fixació d'objectius dels serveis gestionats per l'ICASS i de les responsabilitats ordenadores de la Direcció General de Serveis Socials (...), amb una tímida incursió en l'orientació de serveis de l'administració local, com en el cas de l'atenció primària; però el II Pla d'Actuació Social va més enllà en l'assoliment del manament del Parlament. Respecta l'autonomia i les competències de les administracions locals, està obligat abans que res a afrontar la cohesió del sistema fixant objectius comuns i coordinant els instruments tant públics com privats (...)”. Aquesta posició considera el PAS com “un document politicoadministratiu de referència obligada (...)” de competència del Govern, tot i matisar que “(...) aquesta potestat d'indiscutible incidència reguladora del Govern de la Generalitat s'ha

¹⁰⁹² Termes en què s'expressava Manuel Palou, membre de la Coordinadora de Tallers de Minusvàlids Psíquics de Catalunya, en l'article sobre “El marc legal de les entitats d'iniciativa social”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 27-28.

¹⁰⁹³ E. Esteve i X. Pelegrí, op. cit., p. 13.

¹⁰⁹⁴ Pilar Porcel, op. cit., p. 22.

volgut exercir amb el màxim respecte envers les competències de les administracions locals”.¹⁰⁹⁵

- c) *Efectivitat*. El primer Pla establia una valoració econòmica i els compromisos econòmics del Govern; els altres emfasitzen genèricament sobre els drets, el sistema i la xarxa, sense determinar, però, les maneres de fer-los efectius (finançament): “Aquesta xarxa és la garantia de la universalització de l’atenció social a la població de Catalunya i passa per l’articulació i la consolidació dels serveis de responsabilitat pública.”¹⁰⁹⁶

El III PAS va ser objecte de dos debats parlamentaris: el primer es va dur a terme se el dia 30 d’abril de 1997¹⁰⁹⁷ davant la Comissió de Política Social,¹⁰⁹⁸ mitjançant una compareixença del conseller de Benestar Social i del director general de l’ICASS a petició conjunta del Grup d’Esquerra Republicana, Iniciativa per Catalunya - Els Verds i el Grup Socialista, i el segon fou originat per la interpel·lació¹⁰⁹⁹ al Consell Executiu sobre el Pla, presentada pel Grup d’Iniciativa - Els Verds, que es tractà el dia 8 de maig següent.

En ambdues sessions parlamentàries es varen debatre les mateixes qüestions, que d’altra banda coincidien amb els del debat de la Llei 4/1994, que es resumeixen tot seguit.

a) L’informe del Consell General de Serveis Socials

En la tramitació del Pla és preceptiu l’informe del Consell General de Serveis Socials i per primera vegada alguns dels seus membres havien plantat cara al Departament de Benestar Social, posant en dubte el procés d’elaboració, el seu contingut i fins i tot la legitimació d’un pla al qual no fessin costat la majoria dels membres. Tot i que l’informe no és jurídicament vinculant, posava en dubte, però, un cop més, la manera de fer d’aquest departament. En el debat parlamentari foren centrals, una altra vegada, els aspectes formals i concretament, la gestació del Pla i la voluntat de consens. Tal com consta a l’esborrany de l’acta de la sessió del Ple del Consell General de Serveis Socials del dia 25 de febrer de 1997, a la qual hem tingut accés,¹¹⁰⁰ el resultat de la votació va ser el següent: “Després d’aquestes intervencions, s’acorda informar el projecte de III Pla d’Actuació Social (1997-2001) amb el vot desfavorable dels representants de la Federació de Municipis de Catalunya i de la representant dels Consells Comarcals de Catalunya. S’abstenen els representants de l’Associació Catalana de Municipis, de la Unió General de Treballadors de Catalunya, de Càritas Diocesana i de l’Organització Nacional de Cecs. La resta d’assistents amb veu i vot

¹⁰⁹⁵ Àngela Miquel, op. cit., p. 17.

¹⁰⁹⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁰⁹⁷ El dia abans de la compareixença parlamentària del conseller de Benestar Social, el Consell Executiu va aprovar el Pla, fet que lamentaren els partits de l’oposició.

¹⁰⁹⁸ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 183/Política Social, 30 d’abril de 1997. Els compareixents varen ser el conseller de Benestar Social, Antoni Comas, i el director general de l’ICASS, Víctor Bayarri. Hi varen intervenir el senyor Joan Ridao, per Esquerra Republicana de Catalunya, la senyora Imma Mayol, pel Grup d’Iniciativa de Catalunya - Els Verds, el senyor Bonet i Palau, del Grup Popular, la senyora Rosa Barenys i la senyora Marina Geli, del Grup Socialista, i el senyor Hinojosa, del Grup de Convergència i Unió.

¹⁰⁹⁹ *Diari de Sessions*, núm. 47/SP, 8 de maig de 1997. La interpel·lació fou presentada per Imma Mayol, representant del Grup d’Iniciativa de Catalunya - Els Verds.

¹¹⁰⁰ Acta del Consell General de Serveis Socials, sessió de 25 de febrer de 1997, considerat “document pendent d’aprovació”.

n'informen favorablement.” Eren clares les discrepàncies amb el projecte d'entitats fortes dins el sector (Càritas, ONCE) i dels representants del món local, fins i tot d'algunes de pròximes al partir del Govern, com els consells comarcals i l'Associació Catalana de Municipis.

L'oposició del món local a l'esborrany del Pla es basava, segons les explicacions que consten a l'esborrany d'acta esmentat, en diferents motius. La FMC¹¹⁰¹ argumentava el vot desfavorable perquè el considerava socialment injust, sense un suport financer clar, amb un caràcter excessivament intervencionista, amb una manca de voluntat política per portar-lo a terme i l'absència de garanties dels drets. També feien referència a l'increment de les funcions dels equips bàsics sense acompanyar-ho de recursos, així com algunes consideracions específiques als serveis socials de la ciutat de Barcelona i la manca de referències a la Diputació de Barcelona, malgrat el suport que presta als ajuntaments i l'elevat pressupost que dedica als serveis socials. El vot negatiu de la representant dels consells comarcals es basava en la “preocupació pel tema del finançament en els consells comarcals, als quals està previst traspasar competències amb una cobertura econòmica insuficient”. L'Associació Catalana de Municipis “considera que els traspassos de competències no tenen el suport d'un finançament adequat i, per tant, manifesten la seva abstenció”.

La representant de Càritas també es va abstenir, al·legant que “en aquest document no es preveu, de manera suficient, la tasca que realitzen les entitats d'iniciativa social”.¹¹⁰² El sindicat de la UGT justificà la seva abstenció dient que considerava que “el tema assistencial no hauria d'estar subjecte a la voluntat política sinó al dret de les persones”, i, a més a més, diu que “caldría aprofundir des de la negociació i no des de la regulació normativa”.

Amb posterioritat, segons la informació facilitada pel conseller de Benestar Social, en la compareixença parlamentària esmentada, “(...) els consells comarcals han tret el seu vot negatiu, i ha tret la seva abstenció l'Associació Catalana de Municipis, l'ha tret l'ONCE, i ha quedat, per tant, només, Càritas (...) i la UGT”.¹¹⁰³

En els debats parlamentaris, la valoració, ponderació i significació dels vots dels vocals del Consell General van ser molt diferents segons cada grup. Els compareixents a la Comissió exposaven reiteradament que la gestació del Pla havia estat llarga i que s'havien fer esforços per aconseguir el consens, malgrat el caràcter consultiu no vinculant d'aquest òrgan de participació i la competència del Govern per aprovar-lo. En relació amb els vots negatius, el conseller intentava menys valorar els resultats: considerava que al capdavant “només ha merescut el vot en contra de la Federació de Municipis de Catalunya, per raons polítiques”.¹¹⁰⁴

¹¹⁰¹ En relació amb aquesta associació municipalista, el conseller assenyalava: “Una altra cosa és que una institució com la Federació de Municipis de Catalunya s'utilitzi amb criteris polítics, que, en aquest cas, sí que és impossible entendre-s'hi; però amb els ajuntaments ens hi entenem, i espero que també en algun moment i algun dia amb la Federació de Municipis de Catalunya”, DSPC de 8 de maig, p. 16.

¹¹⁰² Totes aquestes citacions són de l'esmentat esborrany d'acta de la sessió del Consell General de Serveis Socials de 25 de febrer de 1997.

¹¹⁰³ *Diari de Sessions*, 183/PS, p. 14.

¹¹⁰⁴ *Diari de Sessions* de 8 de maig, p. 8.

b) L'autonomia local

Un altre punt dels debats es referia al possible envaiement del principi constitucional de l'autonomia local, a causa del contingut intervencionista del Pla. Des del Govern de la Generalitat es considerava que s'havia respectat escrupolosament l'espai local, però els grups de l'oposició no pensaven el mateix, tal com manifestava contundentment el representant d'ERC: "No respecta el principi d'autonomia local i, a més a més, adopta una perspectiva intervencionista. Nosaltres som fermes defensors, conseller, que cada municipi ha de decidir com prestar els serveis."¹¹⁰⁵

c) Els drets i les seves garanties

En contrast amb l'intervencionisme organitzatiu i el detallisme burocràtic del contingut del Pla, ressaltava l'ambigüitat a l'hora de concretar els drets, l'accés i les garanties, incloent-hi el finançament. Es va produir un enfrontament entre l'actitud del Govern, que catalogava la proposta com a "pla de referència", sense necessitar concrecions precises, amb la d'altres grups, que pensaven que calia que fos un "pla concret", com a instrument per a la garantia dels drets; des d'aquesta òptica, es considerava el Pla, doncs, excessivament ambigu. La diputada del Grup Socialista preguntava: "El que volem saber i el que li estem plantejant en diferents interpel·lacions és fins on l'obliga, fins i tot ara que ja ha ratificat pel Consell Executiu aquest document",¹¹⁰⁶ i el conseller reiterava que el PAS "s'ha d'adaptar d'any en any, i ha de marcar una orientació, unes tendències; és un instrument que vostè ha assenyalat (...). Això és el que jo volia dir per *referència*; posin vostès el concepte que vulguin, però és això."¹¹⁰⁷

Els drets i el finançament també van ser-hi presents de manera directa. Aquí, la divergència es produïa al voltant del grau de reconeixement dels drets i sobre la qüestió del pagament dels serveis. ERC assenyalava que "els serveis socials són i han de ser un dret que des dels poders públics, des de l'Administració, des de Benestar Social, cal garantir i mantenir des de la lògica de la universalització".¹¹⁰⁸ El Grup Socialista toca el punt feble quan afirma que "el dret d'accés als serveis socials està condicionat, està condicionat als recursos econòmics. La Llei 4/94 estableix el dret d'accés per a tothom que ho necessiti —compte, fem aquesta matisació— i el Decret 284 anul·la aquestes garanties (...) perquè condiciona el dret d'accés a la capacitat pressupostària."¹¹⁰⁹ El conseller es defensava apel·lant a l'escassetat de recursos i amb comparacions indefinides: "Tampoc a la resta de l'Estat, i tampoc en alguns països europeus, no estan en condicions en aquests moments d'arribar a la universalització total dels serveis socials (...); en aquests quatre anys no tots els podem aconseguir. Per tant, nosaltres tendim a la universalització (...)"¹¹¹⁰, "(...) no tenim el pressupost que ens agradaria (...) però la realitat és la que és".¹¹¹¹ El representant del Grup de Convergència i Unió reiterava aquests arguments: "Miri, no es faci il·lusions: de recursos, vostè no en tindrà mai, de recursos suficients, mai, ni vostè, ni Sanitat."¹¹¹² Des d'altres grups es replicava aportant dades del mateix Mapa de serveis socials, que posaven en relleu la reducció

¹¹⁰⁵ *Diari de Sessions* de 30 d'abril, p. 24.

¹¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 43.

¹¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 41.

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 23.

¹¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹¹¹⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹¹¹¹ *Ibidem*, p. 51.

¹¹¹² *Ibidem*, p. 55.

dels pressupostos: “Gastem menys diners en serveis socials que l’any 1991 (...); a mesura que vostès han anat cobrant taxes (...), vostès han reduït els diners que hi posa la Generalitat”.¹¹¹³

Dins el finançament també es va tractar del copagament dels usuaris i els familiars obligats. El conseller responia a les crítiques amb una barreja entre drets, pagament, universalització i justícia, assenyalant que es tendia cap a la universalització, però que considerava que “la gratuïtat no és pressupostàriament possible, però és que sobretot no és justa”.¹¹¹⁴

d) El paper de la iniciativa privada

Aquest va ser un altre aspecte debatut, especialment des del Grup d’Iniciativa per Catalunya - Els Verds, que es preguntava si era cert que “s’ha estudiat la possibilitat de potenciar des del Govern el finançament privat dels serveis complementaris de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials?”,¹¹¹⁵ qüestió que el director general de l’ICASS respongué afirmativament: “Jo estic convençut que serà molt positiu per al Sistema Català de Serveis Socials fomentar tant com sigui possible la participació de la iniciativa privada; això no treu en absolut la responsabilitat pública, però ens permet disposar d’unes eines, d’uns instruments necessaris i vàlids”.¹¹¹⁶

Per completar aquesta crònica dels debats cal fer esment que el Grup de Convergència i Unió va valorar positivament el Pla en els termes següents: “Aquest és un pla pensat, meditat, ben plantejat, i, pel que vostès ens han explicat, la gestió del Pla, la gestió de la configuració del Pla, ha estat amb la participació de totes aquelles persones i institucions que havien de ser.”¹¹¹⁷ El Grup Popular, en una breu intervenció, es limità a una reflexió sobre la necessitat de consens i el tema de la descentralització.

Aquest III PAS, el darrer d’aquest període, es va aplicar en els dos darrers anys del període estudiat i fixava com a objectius generals els següents:

- a) Aplicar i desenvolupar els principis constitucionals i estatutaris de política social.
- b) Situar els programes d’actuació en línia amb les recomanacions de convergència de la Unió Europea.
- c) Garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública en l’àmbit territorial de Catalunya.
- d) Establir estàndards quantitius i qualitius d’atenció social en l’horitzó de l’any 2001.
- e) Potenciar la cohesió social i contribuir a l’assoliment de la plenitud dels drets humans.

¹¹¹³ *Diari de Sessions* de 8 de maig., p. 3.

¹¹¹⁴ *Ibídem*, p. 9.

¹¹¹⁵ *Ibídem*, p. 28.

¹¹¹⁶ *Ibídem*, p. 32.

¹¹¹⁷ *Diari de Sessions* de 30 d’abril, p. 53.

Els objectius operatius s'adreçaven a estructurar la xarxa bàsica inicial de serveis socials (regular normativament la garantia dels drets, definir l'operativitat de la xarxa mitjançant protocols funcionals i de coordinació, compondre la xarxa inicial i les actuacions prioritàries per a l'equilibri territorial, determinar el finançament i la cooperació i col·laboració interadministratives) i desenvolupar el Sistema Català de Serveis Socials (millorar l'eficàcia i l'eficiència de la xarxa bàsica de responsabilitat pública i determinar els objectius i les actuacions complementàries).

El Pla es dividia en diversos programes: atenció social primària, atenció i promoció del benestar de la família i de la infància, atenció i promoció del benestar de la vellesa, atenció i promoció a les persones amb disminució, prevenció i reinserció social dels drogodependents, prevenció de la delinqüència, reinserció social, serveis socials amb gestió interdepartamental, i administració i suport tècnic.

D'altra banda, durant aquests anys es va produir una profusió de plans i programes sectorials i específics. Entre aquests plans cal destacar, per la seva amplitud i participació, el Pla Integral de la Gent Gran, encapçalat per la directora general de l'ICASS, Àngels Tresserra,¹¹¹⁸ la qual, a més d'un estudi ampli de necessitats d'aquest col·lectiu, recollí els estudis elaborats per diferents grups de treball, que es varen organitzar per àrees temàtiques:¹¹¹⁹ arquitectura, bioètica - ètica social, demografia, economicofinancera, estudis comparats, intervenció social, juridicoadministrativa, organització i gestió, perfils professionals, psicologia, sanitat, sociologia, voluntariat, minories ètniques i balnearis. En l'elaboració d'aquest Pla, hi varen participar més d'un centenar d'experts, els quals, reunits en la Jornada Interdisciplinària dels Comitès d'Experts per a l'Aprovació de les Recomanacions per a l'Elaboració del Pla Integral de la Vellesa a Catalunya, duta a terme a Barcelona el 14 de setembre de 1990, varen elaborar cent onze propostes d'actuació, ordenades temàticament, que s'elevaren al Govern de la Generalitat. Moltes de les recomanacions varen servir de guia per a les actuacions en aquest camp, tot i que no hem trobat constància del seu desenvolupament global i sistematitzat.

Altres estudis i planificacions destacats d'aquest període foren els següents:

- Pla Interdepartamental d'Integració Laboral de les Persones amb Disminució.
- Pla Integral de Suport a les Famílies.
- Pla Interdepartamental d'Immigració.
- Pla Integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social.
- Pla de Coordinació de Mesures per a Joves Extutelats per la Generalitat.
- Programes de mesures penals alternatives i de justícia juvenil i de serveis socials penitenciaris.

¹¹¹⁸ *Pla Integral de la Gent Gran* (2 vol.), (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1993). Aquest pla va ser coordinat per Francesc Xavier Altarriba, Jordi Cucurull i Antoni Vilà.

¹¹¹⁹ Les àrees temàtiques varen ser coordinades per: a) Arquitectura: J. M. Botey i M. García; b) Bioètica - Ètica Social de la Vellesa: F. Abel i J. Cucurull; c) Demografia: A. Cabré i P. Orriols; e) Economicofinancera: J. Terribes i M. Lupón; d) Estudis comparats: G. Rubiol i T. Vilà; f) Intervenció social: P. Malla i P. Cabiscol; g) Juridicoadministrativa: I. Folchi i T. J. Balaguer; h) Organització i Gestió: E. Guilera i M. Rey; i) Perfils Professionals: R. Juncosa i J. González; j) Psicologia: M. Sánchez-Turet i M. García; k) Sanitat: M. Boada i C. Nebot; l) Sociologia: J. Estivill i M. Masó; m) Voluntariat: L. Martí i M. Fontanals; n) Minories ètniques: J-L. Bada; o) Balnearis: Ribera i M. Bencomo.

- Programes socio-sanitaris:¹¹²⁰ “Vida als anys”, de la sida, de drogodependències, d’atenció precoç i d’atenció a la salut mental.
- Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d’Inserció (PIRMI, 1990), que va néixer com a conseqüència d’una resolució del Parlament de 17 de novembre de 1989, com a eina per a la lluita contra la pobresa, mitjançant instruments econòmics i mecanismes d’inserció; aquest programa tingué un fort impacte en els serveis socials municipals.¹¹²¹

El III PAS esmenta el conjunt d’aquestes planificacions mitjançant la seva relació en aquest instrument, malgrat que dels “programes socio-sanitaris, igual que del Programa Sociolaboral de la Renda Mínima d’Inserció, el PAS en fa una referència però no n’estableix la planificació en detall”.¹¹²²

4.2.2 Locals

4.2.2.1 Els debats del món local

Per elaborar aquest apartat s’han analitzat les ponències, els debats, les propostes i les conclusions dels esdeveniments organitzats pels representants del món local, que fou molt actiu en aquests anys. En concret, ens referim a les Segones Jornades sobre Serveis Socials en l’Administració Local, celebrades a Maó del 20 al 22 d’abril de 1989,¹¹²³ les III Jornades, que tingueren lloc a Palència¹¹²⁴ el dies 22 i 23 d’abril de 1993, el Congrés de Serveis Socials Municipals d’àmbit estatal, dut a terme a Sitges del 2 al 4 de març 1995¹¹²⁵ i el Congrés de Còrdova, organitzat del 15 al 17 d’octubre de 1997. A més d’aquestes jornades en el terreny estatal, a Catalunya s’organitzaren diferents trobades i s’elaboraren treballs des de l’àmbit local; ens referim a les Jornades sobre Co-responsabilitat en el Reconeixement dels Drets i les Garanties dels Serveis Socials: “Una aportació municipalista”, que tingueren lloc a Castelldefels el 4 i 5 de juny de 1998, i els treballs elaborats amb motiu dels vint anys d’ajuntaments democràtics, que en l’àmbit dels serveis socials generaren un seminari a Barcelona i les I Jornades de Badalona, que s’organitzaren el gener i març del 1999, respectivament.

Per a l’exposició, no ens podem referir a tots els punts tractats sinó només als més significatius d’aquesta dècada, que es presentaran en dos grups: en primer lloc, els sorgits en l’àmbit estatal i després ens referirem als d’àmbit català.

¹¹²⁰ “Considerem que l’espai socio-sanitari no té uns perfils nítids i que el seu contingut és encara ambigu i imprecís i no acaba de quedar clar si es tracta d’una integració de serveis, d’un apèndix “social” als sistema sanitari o és simplement una manera d’incrementar els ingressos per la via social, per tal de fer front a les elevades despeses que genera l’atenció a les persones dependents” (Antoni Vilà, “Las políticas autonómicas para personas mayores”, *Agathos*, núm. 1, 2001).

¹¹²¹ Antoni Vilà et al., op. cit., p. 28.

¹¹²² Víctor Bayarri, director general de l’ICASS, DSPC de 30 d’abril, p. 52.

¹¹²³ Federació Espanyola de Municipis i Províncies, *II Jornadas sobre los Servicios Sociales en la Administración Local. Ponencias y Comunicaciones* (Madrid, 1990).

¹¹²⁴ El coordinador de l’Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona, Ramon Nicolau, va presentar una ponència sobre “Aspectos básicos a considerar para la planificación de actuaciones en servicios sociales” i la diputada Maite Arqué participà en la taula rodona sobre “Experiencias sobre políticas locales en materia de servicios sociales”.

¹¹²⁵ Els organitzadors foren la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, el Ministeri d’Afes Socials i la Diputació de Barcelona; varen coordinar les Jornades Joan A. Bajet, Isabel Baron i Rosa Romeu. Es publicà tot el material a: *Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencias y Ponencias. Sitges-Barcelona, 2, 3 y 4 de marzo de 1995* (Diputació de Barcelona, 1996).

a. En l'àmbit de l'Estat

- El dret als serveis socials

En aquests anys, un cop superada l'eufòria inicial amb l'aprovació de les primeres lleis autonòmiques, es comencen a percebre les limitacions dels drets establerts a les lleis; en aquest sentit, a les Jornades de Maó es manifestava explícitament la urgència de “definir las prestaciones sociales básicas a las cuales deben tener derecho todos los ciudadanos españoles”.¹¹²⁶ La preocupació municipal era doble: definir unes prestacions que garantissin els drets i assegurar la igualtat d'accés a aquests drets; aquest darrer aspecte el tractarem a l'apartat següent. La distinció de les prestacions “bàsiques” sembla assumir que no es poden pas garantir totes les prestacions i que s'opta per reduir l'abast del dret als serveis socials proclamat per les lleis autonòmiques sense limitacions, excepte la catalana, com veurem més endavant.

També es tracta de les responsabilitats (Sitges, 1995): es considera que les prestacions derivades de drets han de ser de responsabilitat pública, acceptant, però, la col·laboració privada, mitjançant un sistema mixt públic-privat de gestió, amb l'excepció de les anomenades *funcions bàsiques*, que quedarien reservades al sector públic, així com les funcions de selecció, seguiment i control de les unitats prestadores. Així mateix, es relacionaren els drets amb el finançament (Sitges 1995), considerant que calia avançar en un sistema de coresponsabilització i exigint que els parlaments autonòmics, a l'hora d'establir noves competències als ajuntaments, les acompanyessin del finançament corresponent.

Tot aquest conjunt de respostes havia de formar part d'una llei de mínims de serveis socials en l'àmbit de l'Estat, tema que, com s'ha vist, genera una gran polèmica jurídica i política.

- La descentralització local i el principi constitucional d'igualtat

La descentralització de l'Estat espanyol cap a les comunitats autònomes ha estat intensa, però la d'aquestes cap a les corporacions es pot considerar, en general, molt limitada. Per això, s'ha arribat a qualificar els sistemes autonòmics de “regional centralistes”. Resta pendent “descentralitzar la descentralització”, ja sigui mitjançant el “pacte local” o altres instruments. Malgrat les declaracions polítiques, Catalunya no és pas una excepció pel que fa a aquesta tendència, com s'ha vist en els debats parlamentaris transcrits a l'apartat anterior i es dedueix de la distribució competencial interna. Aquest model mixt a mig fer ha generat interessants discussions, però també tensions entre els diferents nivells de govern sobre els rols que han de desenvolupar els ens locals, com veurem més endavant.

Es considerava que l'entorn canviant de final de mil·lenni podia generar noves necessitats i produir diferents tipus d'exclusió; per aquest motiu, els experts reclamaven modificacions profundes. L'aplicació d'aquestes propostes al món local demanava un replantejament de les funcions per tal d'aprofitar-ne les potencialitats: “Los gobiernos locales y regionales están emergiendo, en todo el mundo, como entidades más flexibles,

¹¹²⁶ Federació Espanyola de Municipis i Províncies, *II Jornadas sobre los Servicios Sociales...*, op. cit., p. 339-340.

unidas al terreno de sus identidades, potencialmente capaces de negociar una adaptación a la geometría variable de los flujos de poder”,¹¹²⁷ aspectes que s’intensifiquen en referir-nos als àmbits de la integració social, que “requiere mecanismos políticos democratizados, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana”.¹¹²⁸

El dilema que es planteja enfronta, d’una banda, els governs locals amb capacitat per ajustar-se a les demandes personals individualitzades, ja que la proximitat els permet portar a terme *polítiques socials particularistes*, mitjançant respostes flexibles per atendre necessitats heterogènies, i, de l’altra, les instàncies centrals, acostumades a respostes redistributives basades en les *polítiques socials universalistes*, fonamentades en el reconeixement dels drets que s’estructuraven a partir de demandes i respostes força homogènies del govern central o autonòmic, com seria el cas de la sanitat o l’educació.

Tanmateix, l’opció a favor de la intervenció de l’àmbit local en els serveis socials genera una qüestió de gran transcendència, tal com es posa en relleu en les avaluacions i és motiu de debat a les trobades locals: com es poden compatibilitzar els avantatges esmentats de la resposta descentralitzada des del món local amb el dret constitucional a la igualtat i el respecte a l’equitat. En altres terrenys, com entre l’Estat i les comunitats autònomes, es produeixen problemes semblants relacionats amb el principi de la igualtat, tot i que la mateixa Constitució preveu diversos principis i mecanismes que procuren evitar-ho. S’ha vist que les corporacions locals són molt sensibles a aquestes qüestions quan es refereixen a les actuacions de les comunitats autònomes i opten, en un primer moment (Maó, 1989), per una homogeneïtzació normativa estatal mitjançant una llei marc, si bé uns anys més tard (Còrdova, 1997), tot mantenint la mateixa opció, cercaven formes més consensuades i recomanaven: “Instar a la FEMP para que impulse la creación de una Ley de Derechos Sociales,¹¹²⁹ consensuada con las CCAA para su aplicación en todo el territorio estatal, estableciendo en la misma los recursos sociales para garantizar las prestaciones sociales que contenga y la delimitación del sistema de Servicios Sociales con otros sistemas, así como la definición precisa de competencias de cada administración”.

- Les relacions entre corporacions locals i comunitats autònomes

A les primeres jornades a què ens hem referit, les celebrades a Maó, el malestar i la desconfiança que es respiren es fan evidents en els debats i les propostes de les corporacions locals, que, per exemple, en relació amb el Pla concertat consideren que “para que la correcta filosofía del Plan Concertado por la Administración Central y las Comunidades Autónomas quede convenientemente desarrollada convendría integrar a las Corporaciones Locales en sus mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación. Se garantizaría así, sin duda, que los fondos del Plan concertado fueran utilizados para la implantación de los servicios sociales básicos en la Administración Local”,¹¹³⁰ preferint pactes directes amb una administració més llunyana, fins i tot en temes

¹¹²⁷ Jordi Borja i Manuel Castells, *Local y global* (Madrid, Taurus, 1997), p. 31.

¹¹²⁸ Jordi Borja, *Estado y ciudad, descentralización política y participación* (Barcelona, PPU, 1988).

¹¹²⁹ No sembla gaire afortunada la denominació de la llei, atesa l’ambigüitat del contingut dels drets socials i que, d’altra banda, alguns dels drets socials ja estan regulats i desenvolupats, com la sanitat o l’educació.

¹¹³⁰ *II Jornadas de los Servicios Sociales en la Administración Local...*, op. cit., p. 340.

relacionats amb competències autonòmiques: ‘El Ministerio de Asuntos Sociales, en colaboración con la FEMP, debería definir las prestaciones sociales básicas y los ratios adecuados de centros, personal, etc., cuantificando los módulos y estándares correspondientes.’¹¹³¹

Aquesta posició mostra trets centralistes evidents, que causen una certa perplexitat ja que provenen d’un nivell d’administració descentralitzat, dotat d’autonomia operativa, que significa varietat d’accions. Davant la lògica varietat d’opcions que prenen les lleis de serveis socials, se’n demana l’homogeneïtzació, encara que sigui mitjançant una llei marc: ‘La Asamblea constata que las leyes aprobadas en las distintas comunidades autónomas difieren (...). Por ello, urge la necesidad de homogeneizar la legislación existente de forma vertical y horizontal, para definir las prestaciones sociales básicas a las cuales deben tener derecho todos los ciudadanos españoles, sin excluir que dicha homogeneización pueda llevarse a cabo a través de la elaboración de una ley marco de servicios sociales.’¹¹³² Cal posar en relació aquest tema de la varietat amb el de la igualtat, de què s’ha parlat a l’apartat anterior, i no confondre varietat-desigualtat i igualtat-uniformitat, ja que *autonomia* significa una varietat d’opcions, que no ha de ser forçosament atemptatòria al principi d’igualtat i, d’altra banda, no es pot identificar la igualtat amb la uniformitat, perquè sovint cal tractar de manera diferent per garantir la igualtat. Com s’ha vist, no és fàcil trobar aquest equilibri, però, en tot cas, és un tema complex que requereix estudis, debats i consensos, i que no es pot solucionar de cop amb un retorn a l’uniformisme centralista, que generaria noves i greus desigualtats.

Sis anys més tard, al Congrés de Sitges, les propostes són més elaborades, a partir d’un debat més organitzat (per tipus de municipis), més llarg i profund (amb trobades pregressuals), amb anàlisis jurídiques i debats sobre alguns dels principis clau: igualtat, subsidiarietat o coresponsabilitat.¹¹³³ Tanmateix, persisteixen conflictes a l’entorn del repartiment de competències i responsabilitats, així com de relacions entre les comunitat autònomes i les corporacions locals, a causa d’una multiplicitat de factors legals, polítics, financers, etc., com torna a quedar palès dos anys més tard al Congrés de Còrdova, quan es refereix al pacte local: recomana que “el pacto local, cuya firma se debe promover y establecer un ‘mínimo común denominador’ para las entidades locales, recogiendo: Competencias (...), Financiación (...) y Regulación (...)” i quan, en relació amb el pla concertat, considera que “el plan concertado se revela hoy insuficiente, dado el desarrollo de los Servicios Sociales prestados por las entidades locales y debido a su concepción discrecional y arbitraria, sujeto a circunstancias políticas y presupuestarias (...)”. Tot plegat sembla indicar que a les acaballes del segle encara no ha finalitzat l’encaix de l’Estat autonòmic.

b) A Catalunya

Des de Catalunya es participà activament en tots els fòrums estatals esmentats, fins i tot, com s’ha comentat, un dels més importants va tenir lloc a Sitges, liderat per la

¹¹³¹ *Ibidem*

¹¹³² *Ibidem*, p. 339-340.

¹¹³³ En el congrés de Sitges esmentat, les ponències es varen completar amb tres conferències: “Incidencia del plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales en los servicios sociales municipales”, per M. Teresa Mogín; “Incidencia de las nuevas problemáticas sociales en la evolución y organización de los servicios sociales”, per Albert Serra, i “Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas”, per M. Isabel Montraveta i Antoni Vilà.

Diputació de Barcelona i els seus tècnics, amb un enfocament més participatiu que permeté aprofundir en els temes dels municipis estructurats segons la seva grandària. Els debats des de Catalunya no foren gaire diferents, però presenten algunes peculiaritats remarcables. També és interessant la valoració que se'n fa amb motiu de l'efemèride dels vint anys d'ajuntaments democràtics, que pot ajudar a situar els serveis socials locals a final de segle.

De les Jornades de Castelldefels se'n va fer un document de conclusions titulat "Cap a un model d'atenció social", que en la primera part posa en relleu el deteriorament de les relacions amb el Departament de Benestar Social i el desacord amb la política desenvolupada, que, tal com ja s'ha comentat, fou una constant d'aquesta etapa. En la segona part enumerava un conjunt de qüestions a les quals demanava un pronunciament de la Generalitat i sobre les quals aportava propostes. Aquestes qüestions, que reflecteixen el sentit del món local, són les següents:

- a) *Drets i garanties*: "Cal legislar a Catalunya en la definició dels drets i les garanties en els serveis socials".
- b) *Coresponsabilitat*: "Entesa com a responsabilitat compartida, els ajuntaments volem ésser presents i escoltats en el marc legislatiu, en la planificació, l'avaluació i la gestió dels serveis socials".
- c) *Dependència*: "Cal reflexionar sobre la conveniència d'avançar en prestacions de dependència universals".
- d) *Igualtat d'oportunitats*: "Perquè el món local pugui actuar amb eficàcia respecte a l'exclusió social necessitem més competències i recursos financers per a l'habitatge, l'educació, la salut, etc. Aquesta és l'única manera de poder actuar "integralment" en la multiplicitat de factors que determinen l'exclusió social".
- e) *Participació*: "Els ajuntaments hem d'estimular alhora els ciutadans i els moviments associatius (tercer sector) a participar fraternalment en la resolució de les necessitats socials".
- f) *Llei de serveis socials*: "Per això des de la FMC instem el Parlament de Catalunya a impulsar i aprovar, amb el màxim de consens polític, una nova llei que reguli els drets i les seves garanties, així com les vies de finançament corresponent".

Molts dels temes són recurrents amb les propostes de les entitats locals d'altres territoris de l'Estat, tot i que n'introdueixen d'altres com la coresponsabilitat, el paper clau del món local en la lluita contra l'exclusió, les prestacions de dependència per a la gent gran —des del municipi no es disposa de recursos per atendre la demanda creixent provocada pel procés d'envelliment— o la Llei de serveis socials, que, en aquest cas, no es reclama estatal, sinó autonòmica. Dels documents analitzats, es desprèn que el món local català no ha recolzat la proposta de Llei estatal, tan reivindicada en les trobades de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

De les valoracions sobre els vint anys de serveis socials als ajuntaments democràtics cal fer esment de tres aspectes: la valoració dels assistents a les jornades sobre les

actuacions d'aquests anys, les constatacions obtingudes a partir dels debats i les propostes.

Els resultats d'una enquesta elaborada entre els assistents a les Jornades¹¹³⁴ per valorar les dues dècades fou el següent:

Taula 51

Valoració de les actuacions dels 20 anys d'ajuntaments democràtics

QUÈ HEM FET BÉ?	QUÈ CAL MILLORAR?
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidació de recursos econòmics, humans i d'infraestructura. • Organització en àrees municipals de benestar. • Legitimació de les polítiques locals de serveis socials. • Foment de polítiques de participació. • Treball mitjançant polítiques integrades. • Professionalització i formació dels recursos humans. • Establiment de polítiques de col·laboració amb el tercer sector i amb una iniciativa mercantil emergent. 	<ul style="list-style-type: none"> • El pes polític de les àrees de benestar al conjunt de l'acció municipal. • La comunicació a la societat, als ciutadans i als usuaris sobre l'acció municipal de benestar. • La participació real dels ciutadans. • El treball comunitari davant l'acció individualitzada. • L'excés de burocràcia. • El suport als professionals. • Les relacions amb el tercer sector.

Font: Jornades 20 anys de serveis socials als ajuntaments democràtics, Badalona, del 17 al 19 de març de 1999.

Aquests resultats semblen confirmar l'opinió que es tracta d'un sector consolidat quant a l'organització i els recursos, legitimat i amb una participació ciutadana i de les entitats privades. Tanmateix, el pes polític encara es considera baix, la creixent burocratització disminueix les possibilitats de participació i de treball comunitari.

Tal com consta a la documentació d'aquestes Jornades, els principals reptes de les polítiques de benestar locals identificats en els debats de diferents grups de treball es varen recollir en un document preparat per la Federació de Municipis de Catalunya, que la Diputació de Barcelona també va fer seu i que estava previst presentar al Parlament de Catalunya. A partir dels punts bàsics d'aquest document¹¹³⁵ es pot confeccionar una llista de les grans qüestions que, segons els temes debatuts en aquestes Jornades, formen part dels serveis socials locals catalans:

- 1) Establir el dret als serveis socials, l'abast, les garanties i els responsables, regulat per llei.
- 2) Garantir almenys les prestacions bàsiques a la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Primària.
- 3) Reconèixer el paper clau dels ajuntaments en els serveis socials.

¹¹³⁴ Vegeu el document anomenat *Jornades 20 anys de serveis socials als ajuntaments democràtics*, p. 87.

¹¹³⁵ *Ibidem*, p. 115-116.

- 4) Garantir els principis d'igualtat i d'equitat.
- 5) Responsabilitzar l'administració de garantir la qualitat, l'accés i el model de serveis socials, encara que la gestió sigui delegada.
- 6) Aplicar el principi de subsidiarietat a tot el benestar social.
- 7) Planificar: el Mapa de serveis socials ha de respondre a un estudi real de necessitats i el PAS s'ha d'aprovar mitjançant pactes entre els implicats.
- 8) Establir una distribució clara de competències i garantir la suficiència de recursos.
- 9) Lluitar contra la precarietat laboral del sector, el baix nivell de qualitat assistencial i la discriminació per raó de gènere.

4.2.2.2 Les noves polítiques municipals i les reformes organitzatives

a. Un moment de transformacions

És difícil donar una certa unitat a un conjunt format per mil municipis amb diferències notables, tant pel que fa a la població com al territori i a la seva pròpia història i evolució. Tot i això, s'observen certes tendències i alguns trets comuns que permeten l'anàlisi d'alguns elements bàsics.

En el període analitzat, les actuacions dels ajuntaments es veieren condicionades per factors exògens —canvis legals, de polítiques i de problemàtiques— que alteraren el paper que fins a aquell moment havien tingut en relació als serveis socials i que els exigí resituar-se per fer front a la nova organització territorial i fer lloc a les comarques i, al mateix temps, procurar donar solucions eficients a les necessitats emergents dels ciutadans. Aquesta nova situació va fer emergir un renovat interès pel treball comunitari i la participació i per la lluita contra la pobresa,¹¹³⁶ que amb la posada en marxa de la renda mínima i la incorporació a programes europeus propiciaren la inclusió de noves lògiques en el disseny de les accions —la dels projectes, el territori, la participació ciutadana i la planificació estratègica—¹¹³⁷ i el replantejament de l'organització vers àrees més àmplies, com les de serveis personals o l'anomenada *compactació de serveis*.¹¹³⁸

Tot plegat repercutí també en canvis estructurals interns, com ara en l'organització en macroàrees, en les formes de participació i planificació o en la descentralització dels serveis socials cap als barris que s'inicià en els grans municipis. Subirats considera que les polítiques de serveis personals,¹¹³⁹ que “semblen orientar-se cap a la satisfacció

¹¹³⁶ Poden servir d'exemple el Pla Integral del barri de Roquetes o el Programa Onyar Est de Girona.

¹¹³⁷ Amb independència de la grandària dels ajuntaments: per exemple, el Pla Integral de Desenvolupament dels Serveis Socials de Barcelona, 1993, o el Pla Integral de Serveis Socials de la Seu d'Urgell, 1998-2002.

¹¹³⁸ J. M. Rueda (1994), op. cit.

¹¹³⁹ “Polítiques de serveis personals” enteses com el “conjunt d'accions públiques de caràcter local, articulades entorn de les persones, dels grups i de la comunitat, i orientades al desenvolupament social sobre la base de relacions participatives, integradores i solidàries; ja sigui intervenint en la correlació de

d'una nova dimensió politicocultural del benestar: el desenvolupament comunitari a partir de la promoció de relacions socials participatives, integradores i solidàries en l'àmbit territorial", arriben a esdevenir "la plasmació específicament municipal de l'Estat de benestar dels anys noranta".¹¹⁴⁰ En una interpretació semblant, des del treball social, Barbero afirma que: 'El projecte, juntament amb l'aplicació des dels serveis socials dels dispositius de les rendes mínimes, serà el protagonista organitzatiu de les novetats del treball social des de finals dels anys vuitanta i els anys noranta'.¹¹⁴¹ En definitiva, sembla haver-hi coincidència en el fet que s'entra en una etapa de maduració dels serveis socials locals, ja que "després d'uns anys d'*impàs*, a la darrera dels anys vuitanta, un grup creixent de municipis del nostre país (...) van emprendre un renovat esforç per millorar els serveis municipals des del que s'ha anomenat els 'processos de modernització de l'Administració pública'".¹¹⁴²

Cal fer una referència a la consumació del canvi de rol dels professionals en aquesta etapa. Els professionals, com s'ha dit, havien estat sovint veritables militants de la causa: 'Els professionals que creuen en els serveis municipals, que els han reivindicat durant anys i que donen al municipi, a més de la seva professionalitat, tot el seu temps, la seva energia i el seu entusiasme'.¹¹⁴³ D'altra banda, cal tenir present que '(...) els assistents socials, que són protagonistes sobretot en la fase inicial, arranquen aquest procés sense una titulació universitària, que no arriba fins al 1983 (...); els educadors especialitzats (que van ser pioners l'any 1977 amb experiències a Barcelona dels 'col·lectius infantils'¹¹⁴⁴) no han tingut un reconeixement universitari fins als anys noranta i han sigut professionals que durant el procés han buscat la formació i el creixement professional amb mitjans molt precaris. I finalment una tercera figura important, la treballadora familiar, que encara actualment no té regulada la seva formació i que, en la pràctica, ha buscat avançar com a cos professional(...)'.¹¹⁴⁵ Doncs, bé, han passat els moments de l'excepcionalitat i s'entra en la normalitat, aquests professionals han de buscar de nou el seu lloc en aquesta nova situació, amb el risc de convertir el militant en buròcrata.

Alguns estudiosos dels serveis socials municipals han distingit diferents estratègies i lògiques que poden ajudar a comprendre els canvis que comentem. Barbero¹¹⁴⁶ considera que en la fase inicial va predominar l'*autoafirmació*, que seria aproximadament la "integració" dels serveis socials que consideraven que es van imposar a la transició; després reconeix uns anys en què predomina el *desenvolupament* de les infraestructures, els equipaments i els recursos humans i, finalment, la *vertebració*, que situa els serveis socials dins l'àmbit de les polítiques de benestar social, participant en la programació i el desenvolupament d'activitats conjuntes del sistema de protecció social. Aquest autor completa aquest quadre interpretatiu amb diferenciació de diverses lògiques d'actuació: així, considera que a les dues primeres

les desigualtats i els processos d'exclusió; ja sigui intervenint en l'abolició o el debilitament dels seus factors generadors", *Mapa de Serveis Personals*, 1997.

¹¹⁴⁰ Joan Subirats al document "Els serveis socials ...", op. cit.

¹¹⁴¹ *Ibidem*, p. 37.

¹¹⁴² Toni Puig, op. cit., p. 14.

¹¹⁴³ *Ibidem*.

¹¹⁴⁴ "Els Col·lectius Infantils és la primera experiència de desinternament de menors d'Espanya, es tanquen tres grans institucions de l'Ajuntament de Barcelona i es descentralitzen els serveis", Alfons Martinell, *El Centre de Formació d'Educadors especialitzats de Barcelona*, op. cit. p. 4.

¹¹⁴⁵ Amadeu Mora, op. cit. (1999) p. 29 i 30.

¹¹⁴⁶ M. Barbero, op. cit. (1999) p. 36.

estratègies els correspondria el domini de la *lògica de serveis* en l'abordatge dels problemes i que, en canvi, a la darrera predomina la *lògica de projectes*.¹¹⁴⁷

Totes aquestes transformacions repercuteixen en la política local. S'observa que al començament d'aquest període s'ha superat la fase de les respostes reactives a les demandes ciutadanes i el temps del protagonisme dels professionals. La situació inicial deixava poc espai per a la política —s'ha dit que es va viure “un cert procés de despolitització del primer govern local”—,¹¹⁴⁸ que era ocupat per la gestió. També s'havia frenat la fase expansiva dels serveis socials, que va permetre la consolidació d'un espai en el món local: “(...) els serveis socials s'han consolidat com un component central, sovint com un dels pals de paller de les polítiques de benestar”.¹¹⁴⁹ Aquesta nova situació de certa solidesa facilità la integració en àrees més àmplies (de benestar, serveis personals, etc.). D'altra banda, els sectors socials adquirien un cert relleu en les polítiques locals, com s'ha dit gràficament —potser també amb certa demagògia— s'havia acabat la “política de les pedres” per entrar a la “política de les persones”.¹¹⁵⁰ En aquest moment s'obria camí la idea que calia ordenar i repensar, en definitiva *repolititzar*, la vida local.

b. Les reformes organitzatives

A l'entorn d'aquestes modificacions de les polítiques es produeixen canvis en l'enfocament i les organitzacions municipals de gran interès. Per això, breument ens referirem a alguns d'aquests aspectes que incidiren en el disseny i l'organització dels serveis socials municipals de finals de segle.

- Models d'ajuntaments segons el marc de referència emprat

El Mapa de serveis personals locals¹¹⁵¹ distingeix tres models d'ajuntaments diferents, segons el caràcter polític o jurídic del marc de referència municipal:

a) *Autoresponsabilitat política*. Correspon als ajuntaments, que, partint de reflexions a l'entorn dels nivells d'implicació política local desitjats en la satisfacció de problemes socials de la comunitat, han anat construint l'abast, l'estructura, la cobertura i la intensitat dels seus serveis personals segons uns objectius autònomament definits.

¹¹⁴⁷ “Aquesta lògica (...) pensa en termes de definicions categorials, no necessita obligatòriament la territorialitat i pretén, sovint, l'abordatge multidimensional que transversalitzï les distribucions verticals de competències (...). El projecte com a espai alternatiu de pràctiques tindrà el seu exponent més ambiciós en forma de projectes integrals, partenarials, d'acció-investigació, estratègies d'inserció socioeconòmica, etc.”, M. Barbero, op. cit. (1999), p. 36.

¹¹⁴⁸ J. Subirats, op. cit., p. 65.

¹¹⁴⁹ Quim Brugué i Ricard Gomà, “L'organització del benestar en l'esfera local: síntesi de vint anys i reptes de futur”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 17.

¹¹⁵⁰ “En aquests moments, els polítics entrevistats en el marc de l'estudi ja al·ludit (Mapa de serveis personals) consideren quasi unànimement que s'està tancant una etapa de la vida política municipal. Si als anys vuitanta la prioritat es va situar en les ‘pedres’ (ordenació urbanística i territorial), als anys noranta hem anat passant ‘de les pedres a les persones’”, J. Subirats “Els primers vint anys de polítiques socials municipals”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 14.

¹¹⁵¹ Es tracta d'ajuntaments de més de vint mil habitants de la província de Barcelona.

- b) *Normativista*. És l'adoptat per aquells ajuntaments que han configurat les seves estratègies de benestar partint dels paràmetres estrictament competencials establerts per la normativa de règim local i per les sectorials corresponents.
- c) *Pragmatista o de baixa definició*. Es refereix a aquells ajuntaments que sense fer opcions nítides d'autoresponsabilitat política, han actuat segons l'evolució de les demandes locals i de les conjuntures socials o a remolc d'aquestes.

De les dades referents als trenta-dos ajuntaments que estudia aquest Mapa,¹¹⁵² s'observa que en l'anomenada *fase inicial*, als anys vuitanta, dels ajuntaments que es pogueren classificar, el 23% d'aquests responia al model d'autoresponsabilitat política, el 25% al normativista i el 17% al pragmatista o de baixa definició. A la dècada següent, la que estem analitzant, qualificada en el document de *fase de maduresa*, els percentatges havien variat substancialment: 41%, 34% i 25%, respectivament. Els autors de l'estudi consideren que "al llarg dels anys vuitanta, el caràcter nítidament competencial dels serveis socials i la multiplicitat de demandes lligades a la realitat emergent de la nova pobresa van atorgar a la lògica de serveis socials un cert domini en l'estructura de l'oferta. Darrerament, l'avenç en la nova cultura comunitària del benestar i les postures més definides de molts governs locals (més enllà del normativisme) han contribuït a reequilibrar l'oferta de serveis personals cap a sectors socioculturals que, en molts casos, han ocupat clarament les primeres posicions quant al volum d'assignació de recursos."¹¹⁵³

— La compactació de serveis

En els darrers anys de la dècada dels vuitanta, el creixement i l'expansió dels serveis socials de l'Administració local plantejaren la qüestió de la seva relació amb els altres serveis de Benestar Social. Algunes experiències d'integració dels serveis de benestar social es van anomenar *intervenció integrada* o bé *compactació de serveis*. Abans que s'utilitzés el terme *compactació*, aparegueren algunes experiències d'integració de serveis, per exemple a l'Ajuntament de Barcelona, on des de l'Àrea de Joventut s'articulà un programa per a joves: els serveis socials, els sanitaris, els culturals i els laborals s'integraren en una proposta denominada Projecte Jove. Un autor contemporani, teoritzador de la compactació, Josep M. Rueda, opinava que, pel seu contingut i la seva metodologia de construcció, el Projecte Jove va ser una de les experiències de compactació més interessants i de més envergadura. Per aquest autor, la compactació hauria d'implicar les fases de planificació, programació i implementació; com a exemples d'aquesta concepció assenyala els programes coneguts com a ciutats saludables, ciutats educatives o ciutats solidàries.¹¹⁵⁴

Per un altre teoritzador de la compactació, Jaume Garau, aquest és "un procés de reorganització de les relacions entre els tres principals agents de la intervenció social (polítics, funcionaris i ciutadans) i dels seus recursos respectius". En aquest procés es pot observar, en la perspectiva històrica del nostre país, la compactació com l'evolució des de la marginalitat de les polítiques socials fins a la plena integració en el conjunt de

¹¹⁵² Mapa de serveis personals locals 1997, p. 28.

¹¹⁵³ Quim Brugué i Ricard Gomà, "L'organització del benestar social en l'esfera local...", op. cit., p. 19.

¹¹⁵⁴ Josep M. Rueda, "Encuadre conceptual, referencial y operativo" a *La actuación compactada en los servicios de bienestar social* (Barcelona, INTRESS, 1990), p. 7-8.

la política municipal.¹¹⁵⁵ Segons aquest autor, les característiques bàsiques que defineixen un projecte compactat¹¹⁵⁶ són: a) la incorporació d'actuacions de diversos departaments i àrees municipals; b) l'existència d'un organisme integrador que amb una fórmula politicoadministrativa dirigeix el projecte; c) la participació activa dels agents (polítics, funcionaris i ciutadania); d) el tractament del problema des d'una racionalitat científicotècnica, i e) unes fases o pautes que marquen el ritme i l'execució des de l'inici fins al final.

Altres avaluacions de la compactació eren, en canvi, força negatives, potser perquè hi havia diferents maneres d'estudiar què significava la compactació. Josep M. Pascual afirmava que la necessitat d'articular el conjunt dels serveis personals en una programació general del benestar en l'àmbit de la família, la infància, la gent gran, etc. havia estat qualificada "amb el terme erroni de *compactació*", que havia originat una important confusió organitzativa, teoritzada en un terme que literalment significa un 'cos homogeni on no es distingeixen els components'. Una conseqüència indesitjada de la compactació podia ser "la dissolució dels serveis socials en el conjunt del benestar social".¹¹⁵⁷

- Els serveis personals

L'organització mitjançant les àrees de serveis personals constitueix, com s'ha dit, un dels trets més característics de l'organització dels serveis socials locals d'aquesta etapa. Es considera que les polítiques de serveis personals apleguen totes les accions i els serveis que afecten directament els ciutadans, i per tant, es considera que "inclouen totes aquelles accions que incideixen en la millora de la vida quotidiana i en l'increment dels recursos de les persones, els grups i la comunitat per superar les seves limitacions en els àmbits de la salut, el gènere, l'educació, l'atenció i la prevenció socials, la cultura, l'esport, la participació ciutadana i la promoció de l'ocupació".¹¹⁵⁸

Aquest conjunt de serveis s'ha agrupat a l'entorn de dos àmbits centrals: el sociocultural, que inclouria cultura, educació, esports i joventut, i el sociosanitari, format pels serveis socials i la salut, que en alguns casos s'amplia a consum, dona, gent gran i infància. A més, s'acostumen a complementar amb participació ciutadana, ocupació i, excepcionalment, amb habitatge i cooperació al desenvolupament. No presenten, doncs, uns perfils gaire nítids i la seva forma concreta varia força segons els ajuntaments.¹¹⁵⁹

¹¹⁵⁵ Jaume Garau Salas, "Pautas metodológicas para la realización de un programa compactado de varios servicios" a *La actuación compactada en los servicios de bienestar social*, op. cit., p. 35-41.

¹¹⁵⁶ Per discutir sobre les aportacions teòriques i les experiències realitzades de compactació, INTRESS va organitzar unes jornades sobre aquesta temàtica, que tingueren lloc a Madrid del 18 al 20 d'octubre de 1989. Les ponències fonen recollides en una publicació. Entre les experiències de compactació exposades a aquestes jornades destacaren les corresponents a l'Ajuntament de Barcelona: "Realització del procés de compactació en el districte de Nou Barris", presentada per Rosa Romeu, i el projecte "Entrelíneas", del districte de Sant Andreu, presentat per Jordi Aldecoa.¹¹⁵⁶ Així mateix, s'exposaren experiències del districte de Tetuán de Madrid i de l'Ajuntament d'Écija (Sevilla). *La actuación compactada...*, op. cit.

¹¹⁵⁷ Josep M. Pascual, "Propuesta para la reorientación de la acción de los servicios sociales municipales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 10, 2n trimestre de 1988, p. 24.

¹¹⁵⁸ *Mapa de serveis personals locals*, op. cit., p. 28.

¹¹⁵⁹ En relació amb l'evolució d'aquestes polítiques, el professor Joan Subirats pensa que "(...) si bé és cert que les àrees de serveis personals van néixer abans que les seves pròpies polítiques, actualment estem assistint a un ressorgiment polític dels serveis personals, motivat per la necessitat de buscar polítiques de continuïtat que donin un suport més ferm a la voluntat dels ajuntaments de comptar més com a agents de

La posició que ocupen els serveis personals en el conjunt de l'ajuntament pot ajudar a desvetllar la prioritització política que té aquest àmbit. Per això, s'estableixen tres àmbits segons la situació que ocupen:¹¹⁶⁰

- 1) Central: quan les polítiques de serveis personals formen part del nucli de prioritats del govern local.
- 2) Perifèric: quan no són prioritàries les polítiques de serveis personals.
- 3) Dispers: quan les polítiques de serveis personals no aconseguen un posicionament unitari o integrat per falta d'estructures polítiques i/o organitzatives específiques.

En aquest cas, dels 32 municipis estudiats pel Mapa de serveis personals locals¹¹⁶¹ només un 20% d'aquests ocupava una posició central, el 40% restant es repartia quasi a parts iguals entre el tipus perifèric i el dispers. Tanmateix, es considera que "(...) la posició perifèrica estava clarament per sota de les polítiques urbanístiques dels serveis personals, però sí que es veu una clara tendència a incrementar les coordinacions polítiques d'aquests serveis i a millorar-ne la presència".¹¹⁶²

Respecte a la despesa, caldria afegir al que s'ha dit que el bloc de serveis personals ha seguit una evolució expansiva generalitzada en els anys noranta, que situa la despesa per càpita d'aquest conjunt de serveis en quasi vint mil pessetes l'any 1995 i que la distribució sectorial interna entre el bloc sociocultural i el sociosanitari presenta una relació de 69/25 l'any 1991, que al final de la dècada evoluciona fins a arribar al 60/31.¹¹⁶³

- Descentralització institucional dels serveis socials

Ja ens hem referit a aquest tipus de descentralització, que va tenir en la fase inicial de desenvolupament dels serveis socials un cert predicament. Se'n crearen amb caràcter general¹¹⁶⁴ o de tipus sectorial, com el Patronat Municipal de Disminuïts Físics i Disminuïts Psíquics de Barcelona (1980). Algunes d'aquestes experiències han continuat, mentre que d'altres es varen transformar o finiren. El Mapa de serveis personals posa en relleu que en els casos estudiats no s'observava cap tipus de canvi generalitzat cap al que ara anomenen *agencialització*;¹¹⁶⁵ en tot cas consideren que el model seria parcial i limitat, amb una propensió més aviat vers la *desagencialització*. Dins els serveis personals, els ens creats eren bàsicament per a la gestió d'equipaments i serveis en el camp educatiu i cultural.

transformació social i com a motors de benestar comunitari", Joan Subirats, "Els primers vint anys...", op. cit., p. 15.

¹¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁶¹ Com ja s'ha dit, es tracta d'ajuntaments de més de vint mil habitants de la província de Barcelona.

¹¹⁶² Joan Subirats, "Els primers vint anys...", op. cit., p. 14.

¹¹⁶³ R. Gomà, op. cit., (1999), p. 76-78.

¹¹⁶⁴ Com els casos esmentats de l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona (1983), l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona (1986) o l'Institut de Serveis Socials de Puigcerdà (1987).

¹¹⁶⁵ Model d'agència: "Fracturar els organigrames i desplaçar funcions prestacional a organismes amb més autonomia de gestió i amb menys densitat de regulacions procedimentals", *Mapa de serveis personals locals...*, op. cit., p. 162.

Al final d'aquest període estudiat, s'observa un ressorgiment amb força del debat sobre aquests fórmules organitzatives, ara sota la fórmula jurídica dels consorcis,¹¹⁶⁶ per tal d'aplegar en un mateix ens diferents administracions públiques (Generalitat, consells comarcals, ajuntaments). Pot haver incidit en aquest renovat interès el fet que s'adoptés aquesta fórmula, com veurem, a la Carta Municipal de Barcelona o la reeixida experiència del Consorci de Benestar de la Garrotxa, constituït pel Consell Comarcal i l'Ajuntament d'Olot.

4.2.2.3 L'ordenació territorial de Catalunya i la redistribució competencial

a) L'organització territorial catalana

L'article 5 de l'Estatut d'autonomia estableix que Catalunya "estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarçals (...), sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat (...)". Un cop aprovades les bases del règim local l'any 1985, es varen poder elaborar les normes catalanes d'organització territorial, que foren aprovades sense consens pel Parlament el mes d'abril de 1987. Aquest bloc normatiu l'integraven quatre lleis:¹¹⁶⁷ la referent al règim provisional de les competències de les diputacions provincials, la d'organització comarcal, la que establia i regulava actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa i la municipal i del règim local.

Des del 1987 calia adequar la normativa de serveis socials a la nova organització territorial catalana, que implicava un replantejament de les estructures territorials, funcionals i competencials. L'estratègia dissenyada inicialment pel Parlament, explicitada en la Llei 12/1983, preveia dos moments: en el primer, s'havia de racionalitzar i simplificar el cúmul d'organismes i serveis transferits, mitjançant la seva unificació i centralització en una sola entitat gestora, per això crea l'ICASS, i, després, un cop aprovada l'ordenació territorial, calia procedir a la seva descentralització.¹¹⁶⁸

¹¹⁶⁶ Es tracta d'una figura de perfils imprecisos, com assenyala Eva Nieto: "El consorcio administrativo contemporáneo aparece en nuestro ordenamiento jurídico con la aprobación en 1955 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales"; i després d'analitzar-ne els elements essencials, conclou: "En resumen, la heterogénea composición y el fin específico constituyen dos elementos esenciales del Consorcio. Además, se ha de añadir la necesaria existencia de una organización: elemento que distingue la figura en estudio de los convenios", E. Nieto, *El consorcio administrativo* (Barcelona, Cedecs Editorial, 1997), p. 27 i 74.

¹¹⁶⁷ Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

¹¹⁶⁸ En l'exposició de motius de la Llei 12/1983, de creació de l'ICASS, el legislador explicita els principis rectors: "Una accentuació dels criteris de descentralització i desconcentració que ha de permetre més proximitat a l'administrat. Una racionalització i una simplificació més grans de l'aparell administratiu, en refondre serveis procedents de diverses entitats. L'estructuració dels serveis bàsics a través de la tècnica de serveis socials integrats, que evitarà la dispersió de funcions i millorarà la complementarietat i la coordinació de l'acció social". Els atorga un caràcter temporal, ja que explica que es fa "sens perjudici de l'àmplia regulació global que, un cop complertes les previsions anteriors, estableixi el Parlament de Catalunya d'acord amb les noves experiències i amb l'ordenació territorial de Catalunya". Aquests criteris s'incorporaren també a la Llei 26/1985, de serveis socials, que en el

L'aprovació de les lleis d'ordenament territorial (LOT) marcaren el punt d'inflexió en aquest procés, que es va resoldre amb lentitud i un cert desordre, ja que la llei sectorial que les completà va tardar quasi set anys a aprovar-se, fet que va obligar a suplir-ne l'absència mitjançant normes reglamentàries i fórmules provisionals¹¹⁶⁹ o bé per la via de la concertació.¹¹⁷⁰ Fins i tot, el mateix procés de transferències es va haver de dur a terme sense haver estat aprovada encara la norma reordenadora de les competències, ja que l'abril del 1989¹¹⁷¹ s'havien nomenat els representants de la comissió mixta de traspàs de serveis i recursos de les diputacions a la Generalitat o als consells comarcals. Aquestes comissions varen aprovar els traspàsos a les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona uns mesos abans d'aprovar la Llei 4/1994.¹¹⁷²

En aquesta operació reordenadora dels serveis socials, ocupava un lloc central la comarca, ja que s'havia de complir l'article 25.1 de la Llei 6/1987 sobre organització comarcal de Catalunya, que establí que "la comarca exerceix les competències que li atribueixen les lleis del Parlament, les quals en qualsevol cas han d'atorgar competències sobre les matèries següents: (...) c) serveis socials". Entre les alternatives possibles, la Llei 4/1994 optà per atorgar a la comarca un paper important, com s'explicava en el preàmbul: "Així mateix, aquesta articulació exigeix una sectorització territorial que es fonamenti en una estructura comarcal, dins la qual es tenen especialment en compte els municipis de més de vint mil habitants (...)"; el darrer incís era una exigència de la Llei de bases del règim local. El conseller Antoni Comas justificava aquesta decisió, en presentar el Projecte de llei al Parlament, més amb arguments historicopolítics que no pas amb motius tècnics, de participació o d'eficàcia en la gestió: "La pèrdua dels nostres drets i les nostres llibertats nacionals, l'any 1939, va tenir, com una de tantes nefastes conseqüències, l'estroncament d'aquell procés de divisió comarcal de Catalunya; per la qual cosa aquesta va esdevenir una de les reivindicacions permanents del catalanisme polític."¹¹⁷³

El paper de la comarca en la prestació de serveis socials mostrava aspectes favorables pel que fa a l'articulació de l'atenció primària pels petits municipis i alhora constituïa una àrea territorial idònia per a l'establiment de determinats serveis especialitzats. Tanmateix, la norma també presentava punts foscos, en els quals s'endevinaven disfuncions i conflictes, a causa de la seva enorme diversitat comarcal, la manca de consens (en l'ordenació territorial i la reestructuració dels serveis socials) i el predomini dels criteris polítics en l'elaboració de la distribució competencial i funcional, amb

preàmbul destaca la "descentralització i la desconcentració que se cerca potenciant la col·laboració amb els ens locals".

¹¹⁶⁹ Per exemple, el Decret 220/1989, de 28 d'agost, de delegació de determinades competències de l'Administració de la Generalitat a les comarques en matèria de serveis socials, i l'Ordre de 17 de maig de 1989, 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.

¹¹⁷⁰ Mitjançant la modificació del sistema de convenis i de finançament.

¹¹⁷¹ Decret 92/1989, de 4 d'abril.

¹¹⁷² La Llei 4/1994 es va aprovar el 20 d'abril i les normes de traspàs són de febrer i març del mateix any: El Decret 57/1994, de 8 de febrer, va traspasar a l'Administració de la Generalitat els serveis socials de les diputacions de Girona i Lleida i el Decret 147/1994, de 22 de març, va fer el mateix amb els procedents de la Diputació de Tarragona.

¹¹⁷³ Discurs del conseller de Benestar Social de presentació de la Llei d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials al Ple del Parlament del dia 6 d'abril de 1984; vegeu: *Legislació bàsica del sistema català de serveis socials* (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1994), p. 16.

l'oblit dels criteris tècnics i organitzatius que exigeix una administració moderna. D'altra banda, tampoc no queda prou ben definit l'encaix i l'articulació de la comarca amb els municipis, especialment amb els municipis més grans de vint mil habitants. El protagonisme comarcal es féu en detriment del municipalisme, especialment en aspectes relacionats amb la planificació; per això, es queixaven —especialment del fet de quedar fora del procés de presa de decisions— i reclamaven que “els municipis i les comarques han de participar en la presa de decisions i en la formulació de la planificació de serveis socials (...)”,¹¹⁷⁴ i fins i tot des d'un sindicat es “valora com a imprescindible garantir la presència dels municipis que gestionin o siguin titulars de serveis en els seus àmbits de direcció i planificació, i no pas delegar aquesta responsabilitat únicament i exclusiva a organismes de segona instància i d'elecció indirecta com són els consells comarcals”.¹¹⁷⁵

Sembla assenyat considerar que el model territorial d'un país, quan significa repartiment del poder, exigeix un cert grau de consens. En el cas català, aquest pacte no ha existit, per això ha estat motiu de confrontació política permanent. El fet és que el model s'ha considerat, no sense raó, *caòtic*, tal com afirmava l'alcalde de Sabadell, Antoni Farrés: “A Catalunya no hi ha un govern, sinó tretze repúbliques independents, les conselleries fan la guerra pel seu compte.”¹¹⁷⁶ La mateixa consellera de Governació es va comprometre a estudiar “una racionalització de la divisió territorial”, tot reconeixent que “la situació actual és d'una gran complexitat”.¹¹⁷⁷ Aquesta situació s'originà perquè, a més dels territoris locals, els diferents departament de la Generalitat feren el seu mapa per a l'administració perifèrica, que no coincidia amb els altres. Per posar el cas de Benestar Social, aquest Departament va dividir Catalunya en sis sectors regionals, els quals no es corresponen amb les vuit regions del Mapa del servei català de la salut; tanmateix, segons Víctor Bayarri, en aquells moments cap del Gabinet d'Estudis Tècnics del Departament esmentat, es considerava que “les diferències són ben justificades (...). Fer el mateix mapa per a tots els departaments seria una manera innecessària d'encotillar-nos i ens faria perdre funcionalitat.”¹¹⁷⁸

Davant d'aquesta situació, l'oposició socialista va presentar una alternativa de mapa únic que buscava coincidències entre les divisions funcionals i les polítiques, entre la regió i la província, que agruparia diverses comarques. Proposava dividir el Principat en cinc províncies —a més de les actuals, l'Àrea Metropolitana— o en sis —amb les Terres de l'Ebre. Des del punt de vista organitzatiu, propugnaven que els governs centrals i autonòmics deleguessin als ajuntaments la prestació de determinats serveis i prestacions per tal de convertir-los en “finestreta bàsica”.

Per concloure aquest tema, donem la paraula al president de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, que, després d'analitzar la situació, considera que “provoca una confusió entre entitats locals, diputacions i organismes de la Generalitat i de l'Estat, la qual cosa dificulta assolir un principi essencial de tota bona administració: que hi

¹¹⁷⁴ Federació de Municipis de Catalunya, op. cit., p. 17.

¹¹⁷⁵ J. Gutiérrez, op. cit., p. 23.

¹¹⁷⁶ Citat per Antoni Dalmau, periodista d'*El Punt*, a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 11.

¹¹⁷⁷ Segons citació d'A. Dalmau amb referència a Maria Eugènia Cuenca, op. cit., p. 11.

¹¹⁷⁸ *Ibídem*, p. 10 - 11.

hagi un únic responsable per al compliment de cada servei, i que estigui dotat dels mitjans personals, econòmics i organitzatius necessaris”.¹¹⁷⁹

b. La redistribució competencial

La Llei de serveis socials del 1985 havia dedicat un capítol a tractar “de les competències públiques i de l’organització de l’assistència i els serveis socials dins l’administració”, en què es distribuïen les competències entre el Consell Executiu, l’ICASS i els ajuntaments, i es feia una previsió competencial a favor dels ens territorials en què s’estructurés la Generalitat, d’acord amb l’article 5.3 de l’Estatut, en clara referència a les comarques (article 10 de la Llei de serveis socials), disposant que transitòriament aquestes competències les exerciria directament l’Administració de la Generalitat. Pel que fa a les diputacions, recordem que només s’esmentaven en una disposició transitòria amb la finalitat d’evitar un buit legal.¹¹⁸⁰ Doncs bé, la condició suspensiva que impedia el repartiment del *quantum* competencial entre el Govern i les corporacions locals quedà complerta amb l’aprovació de les LOT, que amb la creació de la comarca obligaven a la redistribució competencial amb els altres ens locals implicats. Cal recordar que, malgrat l’arrelament sociològic del comarcalisme, durant la Generalitat republicana aquest gairebé no va tenir vigència legal.¹¹⁸¹

D’altra banda, les lleis d’ordenament territorial (LOT) explicitaven la voluntat de convertir Catalunya en província única¹¹⁸² per tal de fer desaparèixer les províncies, tot i que davant la impossibilitat de fer-ho des del Parlament català, s’aprovà una llei que atribuïa competències a les diputacions amb caràcter provisional.

La llei que va reordenar les competències fou l’esmentada Llei 4/1994, de 20 d’abril, d’administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials, que malgrat la seva denominació (“de descentralització”) no reduí les competències atribuïdes al Govern de la Generalitat i, per tant, no es va produir pròpiament cap transvasament descentralitzador cap als ens locals; l’única operació que es dugué a terme va ser a l’interior de l’àmbit local. Aquesta tendència centralista, com ja hem comentat en ocasions anteriors, constitueix una nota comuna de la configuració dels serveis socials autonòmics; per això, Sarasa considera que “aunque la Ley de Régimen Local reconoce la competencia de los municipios mayores de veinte mil habitantes, lo cierto es que han sido los gobiernos autonómicos quienes han acaparado la parte del león en materia de servicios sociales”¹¹⁸³; per aquest

¹¹⁷⁹ Les paraules són de Tomàs Pou, president de la Societat Catalana d’Ordenació del Territori, filial de l’Institut d’Estudis Catalans. A. Dalmau, op. cit., p. 13.

¹¹⁸⁰ “(...) continuen exercint les (competències) que ja tenien atribuïdes en matèria de serveis socials, adequant-les a les prescripcions d’aquesta Llei”. Disposició transitòria, Llei 26/1985, de serveis socials.

¹¹⁸¹ “(...) si bé els treballs de la ponència van ser lliurats i publicats al principi de 1933, i tot i els reiterats requeriments en aquest sentit, el Govern de la Generalitat no va arribar a presentar un projecte de llei per establir aquesta nova organització territorial, que seria promulgada finalment per decret un cop ja començada la Guerra Civil”, Ibídem, p. 30.

¹¹⁸² Aquestes lleis es basen legalment en la comarcalització exigida per l’Estatut i políticament en l’antiprovincialisme del catalanisme tradicional: “Aquesta mesura (creació d’una ponència redactora d’una nova organització territorial de Catalunya) resulta plenament coherent amb els plantejaments tradicionals del catalanisme polític sobre la qüestió, però no és tan clar que respongui també a un projecte polític mínimament definit d’implantació d’un model d’organització territorial de Catalunya”, J. Mir, *La reforma del règim local a Catalunya* (Generalitat de Catalunya, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1991), p. 31.

¹¹⁸³ S. Sarasa, “La última red de servicios personales”, a J. Adelantado, op. cit., p. 362.

motiu, es considera que en general “la descentralización política de los servicios ha sido no obstante limitada en lo referente a la competencias municipales”.¹¹⁸⁴

Els consells comarcals, en el moment de la seva creació, havien adquirit automàticament les funcions previstes a l'article 10 de la Llei de serveis socials, que podien ser complementades després amb una delegació voluntària de competències de la Generalitat, com fou el cas d'alguns serveis per a persones amb discapacitat, que restava condicionada “a l'acceptació dels consells comarcals interessats i a la signatura i la vigència dels convenis de concreció de l'abast de la delegació i de la dotació econòmica corresponent” (article 5.1 del Decret 220/1989, de 28 d'agost). De totes maneres, l'assumpte urgent era la regulació de la prestació de l'atenció primària, que constituïa una de les funcions més genuïnes de les comarques per donar suport als petits municipis; per això, s'aprovaren dues normes que regulen transitòriament la cooperació interadministrativa entre l'ICASS i els consells comarcals.¹¹⁸⁵

La reordenació continuà fonamentant-se en la vinculació entre el nivell dels serveis socials d'atenció primària i la competència local, quan s'haurien pogut diversificar les competències segons els diferents serveis assignats a aquest nivell. L'aplicació rígida d'aquest plantejament origina disfuncions polítiques, tècniques i de gestió en els serveis socials. En comptes d'aquest criteri s'hauria pogut evolucionar cap a d'altres, com el de subsidiarietat o, fins i tot, altres de més flexibles.

Un altre element valorat negativament en el debat parlamentari per a l'aprovació de la Llei es refereix al principi d'homogeneïtat municipal, sobretot dels ajuntaments de més de vint mil habitants, als quals s'atribueixen les mateixes competències sense tenir en compte les peculiaritats dels grans municipis.¹¹⁸⁶ D'altra banda, la complexitat, rigidesa i ambigüïtat del sistema s'agreugen amb la peculiar “clàusula d'apoderament”, introduïda mitjançant l'article 16 de la Llei 4/1994, que assenyala: “Les administracions públiques de Catalunya poden prestar, d'acord amb llurs competències, llur capacitat i llurs recursos, qualsevol tipus de servei social de nivell igual o superior als que els atribueix aquesta Llei, en les condicions que siguin establertes per la legislació vigent i les que siguin determinades per via reglamentària.”¹¹⁸⁷ Al final del període estudiat no s'havia reglamentat aquesta clàusula.

En relació amb les diputacions, un cop avortat el primer intent de transferència de les competències de les diputacions a la Generalitat per la impugnació pel Govern central i la sentència del Tribunal Constitucional, les LOT, i concretament la Llei 5/1987, cerquen una altra sortida i “opten clarament per la decisió de convertir Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial”; malgrat reconèixer les dificultats, ja que “aquesta solució requereix la decisió final de les Corts Generals”. En finalitzar el període estudiat no s'havia presentat, malgrat el temps transcorregut, cap proposició de llei per operativitzar aquest acord. En canvi, es constituïren les comissions mixtes de transferències, que varen acordar els traspassos de serveis socials de les diputacions de

¹¹⁸⁴ *Ibidem*

¹¹⁸⁵ Antoni Vilà, “La organización comarcal de Cataluña. Aplicación a los servicios sociales”, *op. cit.*

¹¹⁸⁶ Tot i això, des de l'Ajuntament de Barcelona es considerava que “la qüestió més important no consisteix, però, en el fet que Barcelona es consideri una àrea bàsica, sinó en les funcions que assignen a aquestes àrees bàsiques (...)”, C. Turró, *op. cit.*, p. 38.

¹¹⁸⁷ Actualment, aquesta clàusula està recollida a l'article 22 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

Girona, Lleida i Tarragona i resta pendent al final del període l'acord amb la de Barcelona.

De tot plegat sembla desprendre's que la redistribució competencial no ha avançat gaire vers la descentralització al món local ni ha tingut en compte el principi de subsidiarietat, com era reclamat des de les associacions municipalistes. La FMC considerava que "(...) contrasta amb la reivindicació del president de la Generalitat quan reclama l'aplicació del principi de subsidiarietat a Europa. Doncs bé, aquesta subsidiarietat la reclamem per a nosaltres, els municipis catalans, ja que els ajuntaments són el nivell més proper de l'Administració al ciutadà. No és per casualitat que l'àmbit municipal sigui el que coneix millor la realitat social local."¹¹⁸⁸ I l'ACM exposava que "els municipis i els consells comarcals volen més competències, però sobretot aquests darrers necessiten tota la seva capacitat de gestió per evitar ser només una corretja transmissora de les decisions del PAS"¹¹⁸⁹.

4.2.2.4 Neixen els serveis socials comarcals

L'any següent de l'aprovació de la Llei d'organització comarcal, encara es crearen tres comarques més (el Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça)¹¹⁹⁰ i encara després es feren alguns retocs a la divisió comarcal.¹¹⁹¹ Per tant, es pot dir que el naixement efectiu de les quaranta-una comarques es produeix en aquest període que estem estudiant. Tanmateix, alguns dels nous ens comarcals ja disposaven d'experiència en alguns territoris, sobretot en els consells comarcals d'alta muntanya o en algunes mancomunitats d'abast comarcal, com la Mancomunitat de la Garrotxa o la de l'Estany.

La irrupció d'aquest nou ens local havia "de repercutir forçosament sobre l'actual contingut de competències de les diputacions (...). Els aspectes més rellevants són la necessitat de plantejar les funcions d'assistència als municipis i de cooperació amb aquests (...) i la descentralització en la comarca de serveis que fins ara eren de titularitat de les diputacions (...)."¹¹⁹² Així mateix, havia d'incidir en les competències dels ajuntaments, encara que la manera de fer-ho era, sens dubte, un dels aspectes més complexos, ja que s'havia d'evitar qualsevol col·lisió amb el principi constitucional d'autonomia municipal i amb els mínims competencials que establí la Llei de bases del règim local. Per això, l'exposició de motius de la norma comarcal explica que "la Llei opta clarament per les tècniques de la delegació i del conveni com a mecanismes ordinaris d'assumpció per la comarca de la gestió de competències municipals", com es regula a l'article 26.

La Llei comarcal, per tal de descentralitzar l'acció pública, determina els àmbits materials sobre els quals li reconeix competències pròpies, que es refereixen bàsicament a l'àmbit del benestar social: ordenació territorial i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament i salubritat pública i el medi ambient (article 25). Però

¹¹⁸⁸ Comissió de Serveis Socials de la Federació de Municipis de Catalunya, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 4, maig de 1993, p. 10.

¹¹⁸⁹ Pilar Porcel, de l'Associació Catalana de Municipis, a l'article "Caminem cap a... passant pel dia a dia", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 4, p. 23.

¹¹⁹⁰ Llei 5/1988, de creació de les comarques del Pla de l'Estany, del Pla de l'Urgell i de l'Alta Ribagorça.

¹¹⁹¹ Llei 3/1990, de modificació de la divisió comarcal.

¹¹⁹² Preàmbul de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya.

deixa en mans de les lleis sectorials la determinació de les funcions concretes¹¹⁹³ que, com ja s'ha assenyalat, pel que fa als serveis socials ho féu l'article 26 de la Llei 4/94, que estableix les competències dels consells comarcals.

La complexitat i ambigüitat esmentades de la distribució competencial dels serveis socials entre les administracions públiques catalanes dificulten enormement la coordinació i articulació d'accions, fet que es fa evident de manera singular en el territori comarcal, especialment entre les àrees bàsiques municipals (ajuntaments de més de vint mil habitants) i els comarcals, sobretot si pertanyen a partits polítics diferents. Aquest tema encara no està resolt, malgrat que la legislació vigent¹¹⁹⁴ atribueix als consells comarcals funcions “coordinadores” dels serveis socials d'atenció primària i els especialitzats, tot respectant l'autonomia local en la gestió de les competències pròpies. No s'estableix cap espai operatiu per a les relacions i el pacte, només principis genèrics i deures: d'informació mútua, de cooperació, de col·laboració o de respecte als àmbits competencials.

4.2.2.5 Els sectors regionals

En relació amb la “col·laboració”, l'únic òrgan que estableix la normativa són els consells regionals de serveis socials, als quals assigna les funcions preceptives d'“assessorament, d'informació de proposta de criteris i mesures de coordinació (...)”, però només preveu la participació de “l'Administració de la Generalitat i de les comarques integrades en el sector regional de serveis socials”¹¹⁹⁵ (un representant de cada comarca i representants de la Generalitat en nombre igual als representants comarcals), deixant sense representació directa els ajuntaments.

Els sectors regionals es varen establir per decret l'any 1995¹¹⁹⁶ com a administració perifèrica de la Generalitat (“unitat de desconcentració del Departament de Benestar Social”), és a dir, no tenen res a veure amb les propostes relatives a les regions i als consells regionals que es configuren com a administracions locals. Es tracta, com s'ha comentat abans, d'una nova divisió territorial, específica del Departament de Benestar Social, que se sobreposa a les altres i sense coincidir-hi, acabant de complicar un sistema de per si ja molt enrevessat.

Aquest decret de creació divideix el territori català en sis sectors regionals de serveis socials:

¹¹⁹³ “La comarca exerceix les competències que li atribueixin les lleis del Parlament, les quals, en qualsevol cas, han d'atorgar competències sobre les matèries següents (...)” (article 25 de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya).

¹¹⁹⁴ Articles 17c i d, 26e i 29 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

¹¹⁹⁵ Article 33 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

¹¹⁹⁶ Decret 283/1995, de 14 de setembre.

Taula 52

Sectors Regionals

SECTOR REGIONAL	COMARQUES
Metropolità	Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental
Comarques de Girona	Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Estany, Ripollès i Selva
Camp de Tarragona	Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà, Priorat i Tarragonès
Terres de l'Ebre	Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta
Ponent	Alta Ribagorça, Alt Urgell, Garrigues, Noguera, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Pla d'Urgell, Segarra, Segrià, Urgell i Val d'Aran
Comarques centrals	Anoia, Bages, Berguedà, Cerdanya, Osona i Solsonès

Font: elaboració pròpia.

4.2.2.6 Les diputacions

a. Les transferències

D'acord amb la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, la Llei 26/1991, de transferència de competències de les diputacions provincials a la Generalitat, i la Llei 4/1994, es van constituir les comissions mixtes, que acordaren el traspàs dels serveis socials de les diputacions de Girona i Lleida (Decret 57/1994) i Tarragona (Decret 147/1994) a la Generalitat. És a dir, els traspàsos només els acceptaven les tres diputacions que tenien majoria de CIU i, en canvi, respecte als serveis de la Diputació de Barcelona, amb majoria socialista, al final del període no s'havia arribat a l'acord i continuava exercint les competències dins els estrets marges que li permetia la legislació.

Per tant, les diputacions catalanes optaren per dos camins ben diferents, les unes per la transferència dels serveis socials, i la de Barcelona per continuar desenvolupant un paper en els serveis socials. Cal recordar que fins a la meitat de la dècada no es va aclarir, amb la Llei 4/1994, quin seria exactament el nou repartiment competencial local en matèria de serveis socials. Per això, i atesa la importància dels serveis socials de la Diputació de Barcelona, es presenta tot seguit l'evolució de les postures mantingudes per aquesta institució en la dècada que s'analitza.

b. La diputació de Barcelona

La nova corporació, sorgida de les eleccions de 1987, es troba davant les lleis de competències provisionals de les diputacions i la de la creació de la comarca, que en ambdós casos remetien per a la concreció de les competències a la llei sectorial, que tardà quasi set anys a aprovar-se i va constituir una certa consolidació de la provisionalitat. Davant aquesta situació, els serveis socials de la Diputació, sota la direcció de la diputada Francesca Masgoret, prengueren la decisió d'elaborar un pla: "L'eix desenvolupador de l'actuació de la Diputació de Barcelona en matèria de serveis socials serà el Pla d'Actuació Social de la província de Barcelona (PASB)". Aquest pla

pretenia inserir-se en el marc de la Llei de serveis socials i es volia elaborar de manera participativa amb els ajuntaments de la província. Els programes bàsics eren:

- Suport als ajuntaments, mitjançant el reforçament dels equips sectorials de la Diputació i la posada en marxa del Centre d'Estudis i Recursos Socials.
- Potenciació de la relació política més estreta entre la Diputació i els ajuntaments mitjançant trobades i la constitució del Consell de Coordinació amb els regidors i tinents d'alcalde de serveis socials.
- Programes de col·laboració social, que incloïen les pautes d'implementació de treball social voluntari, d'articulació de la feina dels objectors de consciència, dels aturats subsidiats o de les persones condemnades.

Tanmateix, també preveia com a “línia d'actuació el traspàs a la Generalitat dels equipaments macroassistencials propis o concertats que són de la seva competència, per alliberar recursos per l'autèntica competència de la Diputació: donar suport als programes municipals d'atenció primària de serveis socials”.¹¹⁹⁷ Aquesta intenció “d'alliberar recursos” fou segurament un element que contribuï a frenar els acords de les comissions mixtes de traspassos.

En l'ordre tècnic, aquest mateix any, els serveis de la Diputació elaboraren un document, que consideren possibilista i amb voluntat de consens amb els ajuntaments i els serveis socials de la Generalitat, referent als ‘serveis socials específics’, als quals atribuïa com a objectiu fonamental “el foment i suport als programes municipals d'acció social i d'atenció a les necessitats del seu territori”. Els classificava en tres grans grups: suport a l'actuació dels SSAP, foment de la participació ciutadana i col·laboració social en matèria de serveis socials i atenció especialitzada.

En el mandat següent (1991-1995), amb la diputada Maria Teresa Arqué (1989-1999), la diputació donà un nou impuls per resituar la institució mitjançant el Pla d'Objectius 1992-1995, el Pla per a la Renovació de la Diputació de Barcelona i el Pla de Desplegament Operatiu, que tenien com a principal objectiu ‘fer compatible, d'una banda, la immediata posada¹¹⁹⁹ en marxa dels instruments que requereix l'administració local de segon grau i, de l'altra, la preparació dels instruments que hauran de fer viable l'acció d'un ens intermedi amb voluntat de practicar polítiques territorials. Aquest objectiu no ha de fer oblidar, de cap manera, l'element afegit de la persistència d'un bloc important, econòmicament i administrativament, d'uns serveis anomenats *impropis* a la llum de la legislació vigent i també de l'horitzó polític que ha de tenir la nova administració.”¹²⁰⁰

¹¹⁹⁷ Vegeu l'article “Pla d'Actuació Social a Barcelona”, de Ramon Nicolau, aleshores coordinador de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona, a *Catalunya Municipal*, núm. 35, 2 de desembre de 1987.

¹¹⁹⁹ El document considera que la Diputació és una administració local de segon grau que “té encomanada la funció de garantir la prestació integral de les competències municipals”, mitjançant la cooperació amb els municipis: assistència tècnica i econòmica; creació de xarxes de gestió; planificació de la inversió, establiment de “sistemes regionals” i suplència local.

¹²⁰⁰ *Pla per a la renovació de la Diputació de Barcelona - Document de Desplegament Operatiu* (Diputació de Barcelona, 1992).

En l'àmbit dels serveis socials, aquests objectius i línies d'acció en el paper que s'havia assignat com a administració local intermèdia es concretaren en tres documents cabdals: *Línies bàsiques del Programa de l'Àrea de Serveis Socials. Quadrienni 1991-1995*, el *Programa Marc de l'Àrea de Serveis Socials* i el *Sistema Regional de Serveis Socials d'Atenció Primària*.¹²⁰¹ Recorden que al principi d'aquest mandat es continuava amb la inseguretat jurídica, ja que no s'havia promulgat la Llei 4/94. L'anàlisi d'aquests documents mostra interessants aportacions teòriques i organitzatives al sistema de serveis socials i un alt contingut ideològic, que posen al descobert posicions ben allunyades i profundes divergències amb les polítiques i les actuacions del Govern de la Generalitat.

Des del punt de vista conceptual, aquests documents definien el benestar social com l'àmbit format per "un conjunt de drets civils, polítics i socials que garanteixen des d'un mínim de benestar econòmic, de seguretat, d'igualtat d'oportunitats fins al dret de compartir l'herència social i viure la vida d'un ser civilitzat d'acord amb els nivells prevalents de la societat"¹²⁰², dins el qual integra el model de serveis socials, entès "en un sentit progressista des d'una filosofia social i una intencionalitat política en la línia d'afavorir el progrés i la dinamització de la mateixa societat per a la consecució de la igualtat de drets entre tots els ciutadans a través de la participació i de la solidaritat"¹²⁰³. Per a l'estructuració proposaven tres elements bàsics: la Xarxa d'Atenció Pública de Serveis Socials (XAPS), que es conceptuava com "l'instrument funcional del sistema de serveis socials que té com a objectiu fer possible l'extensió del dret als recursos socials"; el Pla d'Actuació Social (PAS), que per tal de respectar la igualtat de drets dels ciutadans proposava una distribució de serveis (mitjançant la Xarxa) que ho permetés,¹²⁰⁴ i el Sistema Regional de Serveis Socials d'Atenció Primària, que aplegaria el conjunt d'activitats, accions, prestacions i intervencions organitzades que calia dur a terme a la comunitat, amb la comunitat i des de la comunitat i que haurien de ser d'accés immediat per a totes les persones.

En aquesta proposta es considerava la Diputació com un instrument polític afavoridor d'una política de progrés i vertebrador d'una política territorial i d'un "sistema articulat i integrat de serveis socials". Fixava uns objectius generals caracteritzats pel seu paper d'administració intermèdia de suport als municipis i pel seu interès d'enfortir el sistema públic local de serveis socials amb una xarxa única i articulada de recursos i serveis del municipi, per tal de donar resposta a les necessitats i els drets dels ciutadans, mitjançant la integració i coordinació de les actuacions de les administracions.

Aquestes propostes i debats queden resolts legalment, en el darrer lustre del nostre estudi (1995-1999), amb l'entrada en vigor de la Llei 4/94, que en el capítol I, referent a les competències públiques en serveis socials, no n'atribueix cap a les diputacions,¹²⁰⁵ i

¹²⁰¹ Aquests tres documents són publicacions internes de la Diputació de Barcelona, els quals es poden consultar a la Biblioteca d'aquesta institució.

¹²⁰² *Línies bàsiques del Programa de l'Àrea de Serveis Socials. Quadrienni 1991-1995* (Diputació de Barcelona, 1992).

¹²⁰³ *Ibidem*.

¹²⁰⁴ Els criteris per a la proposta de les unitats territorials són: a) tendir cap a unitats de cent mil habitants o almenys entre cinquanta mil i cent cinquanta mil habitants; b) que tinguin distàncies estàndard entre poblacions inferiors a 25 km, almenys un màxim entre extrems de 50 km, i c) respectar, en la mesura que sigui possible, les divisions polítiques ja consolidades.

¹²⁰⁵ Potser es podria trobar una autorització d'exercir-les sobre la base de l'original i confosa "clàusula general d'apoderament" (article 16).

consegüentment, en tractar del procés de traspassos de funcions derivat de la Llei, els dedica l'apartat 2 de la disposició addicional segona, que estableix el següent: “Durant el procés de traspassos dels serveis i recursos socials que estableix la 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 socials, els serveis que gestionin les diputacions provincials en aquesta matèria resten supeditats al que disposa la Llei present” i la tercera disposició addicional impedia reduir el contingut assistencial que estava gestionant, d'acord amb les competències que li atribueix la legislació vigent en matèria de serveis socials.

Tot i la nova situació legal, la Diputació de Barcelona va aprovar el pla d'actuació del mandat 1996-1999, en el qual s'observen alguns objectius força allunyats dels establerts en la Llei esmentada. El president de la Diputació, en la presentació de la publicació d'aquest pla, reiterava la proposta d'identificació territorial entre la província i la regió, i plantejava la permanència de les diputacions convertides en consells regionals.¹²⁰⁶ Aquesta proposició es concretà després en el Pla dins d'una descentralització que “operaria sobre el mateix àmbit territorial en què la Generalitat descentralitzés la seva administració. Aquesta descentralització és una assignatura pendent del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya.” Els dos objectius fonamentals del Pla eren, d'una banda, la potenciació del seu caràcter municipalista i, de l'altra, insistia en els serveis impropis,¹²⁰⁷ que “haurà de possibilitar l'alliberament de recursos financers que es destinaran a la finalitat bàsica de la Diputació: la cooperació municipal”.

La situació exposada evidencia la necessitat urgent de cercar pactes sobre el model territorial i els nivells d'administració acceptables, a partir dels quals es podran estructurar els serveis socials. Deixant de banda l'important debat polític, a la pràctica cal reconèixer la feina feta per la Diputació de Barcelona¹²⁰⁸ per l'equilibri territorial i la igualtat de drets dels ciutadans, així com de suport als polítics i tècnics municipals en matèria de serveis socials. Un representant dels ajuntaments ho recordava de la manera següent: “(...) Els consells de participació que la Diputació convocava mensualment, un fòrum de debat permanent que va tenir, en aquells moments, un gran paper, fins a culminar l'any 1995 en un congrés de serveis socials municipals, celebrat a Sitges (...). Arreu hi havia una preocupació viva per poder capgirar una situació que se'ns imposava de manera cada vegada més clara, la voluntat de convertir-nos en simples gestors de recursos, de transferència en matèria de tramitació de prestacions o serveis, sense dotacions de personal ni pressupost suficient per exercir-les, i alhora amb un allunyament del treball comunitari, de la mateixa essència del treball social.”¹²⁰⁹

¹²⁰⁶ “Em refereixo, d'una banda, a la proposta de consolidar definitivament l'existència d'un ens intermedi que resolgui les dificultats de relació entre les administracions local i autonòmica facilitant que totes dues puguem prestar un millor servei als ciutadans. Em refereixo igualment a la proposta de reformular les lleis d'ordenació territorial per fer possible la transformació de les províncies en regions i de les diputacions en consells regionals, d'acord amb el model implantat ja amb força èxit en altres països europeus”, Manuel Royes, “Presentació” a *Pla d'Actuació del Mandat 1996-1999* (Diputació de Barcelona, 1997).

¹²⁰⁷ La relació de serveis impropis inclou, entre d'altres, la “Residència de Vells (Llars Mundet)” i els “concerts privats de disminució psíquica”.

¹²⁰⁸ “Ciertas diputaciones, como la de Barcelona, y una parte de los ayuntamientos, como algunos de los grandes de dicha provincia o el de Fuenlabrada, fueron diligentes en el despliegue de una oferta reformada de servicios sociales”, D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 59.

¹²⁰⁹ Així ho afirmen Montserrat Mestres, cap de la Secció de Serveis Socials, i J. Ramon Mora, regidor de Serveis Socials i Ensenyament de l'Ajuntament de Manresa en el seu article: “Manresa. Anàlisi de vint anys”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 78-81.

4.3 EL DESENVOLUPAMENT DELS SERVEIS SOCIALS

4.3.1 Revisió de la situació dels principals elements del sistema

4.3.1.1 El dret als serveis socials

La Llei 4/1994 no va modificar la definició ni les referències al dret als serveis socials establerts a la Llei de serveis socials del 1985. En tractar aquest tema, cal distingir entre la proclamació del dret i l'accés a aquest o la seva efectivitat. Tampoc no existeix una llei de bases d'àmbit estatal, com per exemple la Llei general de sanitat del 1986, que tingui com a objectiu "fer efectiu" el dret a la salut. Tanmateix, és cert que la Constitució, com s'ha vist, assignava explícitament competència a l'Estat per establir les bases i coordinació general de la sanitat (article 149.1.16a de la CE) i no feia el mateix amb els serveis socials.

Segons l'article primer, l'objecte de la Llei és el dret als serveis socials i la seva garantia. La coincidència de polítics, tècnics i representants socials sobre aquesta finalitat sembla total,¹²¹⁰ però la part dispositiva de la norma continua sense concretar els mecanismes operatius per fer efectiu el dret,¹²¹¹ és a dir, per garantir l'accés real als serveis. Totes les lleis autonòmiques en la matèria, excepte la catalana, no limitaven el dret, si bé feren la restricció en el moment de la seva aplicació en distingir les prestacions bàsiques de la resta: es tracta, com denomina Casado, d'una altra paraula desactivada.¹²¹²

La llei catalana, en canvi, supedita el dret a les disposicions reglamentàries i, així, permet un debilitament en cascada: primer, es proclama com a objectiu de la llei la promoció i garantia del dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública (article 1 del DL 17/1994); després, es deixa la determinació de l'accés als serveis (moment real de gaudir del dret) en mans de les disposicions reglamentàries (article 7 del DL 17/94), i, finalment, les normes de desplegament (article 5 del DL 184/1996) ho supediten a "l'existència de recursos disponibles".

Alguns consideraven que "dins la xarxa bàsica, el ciutadà té drets subjectius, l'exercici dels quals requereix barems de necessitats protegides i de prelació d'atencions,

¹²¹⁰ Es poden consultar les aportacions al quadern monogràfic sobre el Projecte de llei que comentem a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6.

¹²¹¹ "(...) las leyes españolas de acción social suelen proclamar enfáticamente el derecho a los servicios sociales. Pese a ello, esta genérica declaración no va seguida, en el articulado, de las necesarias precisiones que limiten el contenido concreto de tal derecho. El disfrute del mismo se verá, de otra parte, condicionado por la capacidad del servicio para responder a la demanda, de modo que la insuficiencia de las medidas establecidas para satisfacer las solicitudes de admisión al servicio pueden llegar a impedir el goce efectivo del derecho." Manuel Aznar, "Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectivas nacional y comunitaria" a *La Europa social a debate* (Junta de Castilla y León, Consejería de Sanidad y Bienestar Social, 1994), p. 193.

¹²¹² En aquest mateix sentit, Casado, referint-se als drets que regulen les lleis autonòmiques de serveis socials i comparant-les amb la catalana, considera que "el común de las leyes de primera generación no incluyeron salvedades ni limitaciones en tan importante asunto. Esto significa, obviamente, la franquicia de todas las prestaciones de los servicios sociales públicos para todos los ciudadanos. Al aplicarse las leyes, sin embargo, no se hizo honor a este compromiso, lo que vino a camuflarse con la adjetivación de *básicas* que recibieron ciertas prestaciones", D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 59.

juntament amb procediments unificats d'accés als diferents serveis".¹²¹³ Altres parers jurídics, després de l'anàlisi del dret als serveis socials en les normes autonòmiques, conclouien que "la posición jurídica del administrado es lo suficientemente débil y las obligaciones que incumben a la administración lo suficientemente genéricas como para cuestionarse si, pese a las declaraciones legales en contrario, la situación jurídica del administrado en relación con los servicios sociales no pasa de los terrenos del interés legítimo o, a lo sumo, de un derecho condicionado y debilitado".¹²¹⁴

Coincidim amb aquestes darreres opinions i considerem que no es pot parlar d'autèntics drets subjectius, com després va reconèixer el mateix Departament en una carta de resposta al Síndic de Greuges.¹²¹⁵ El titular d'aquesta institució explica: "(...) El passat 15 de setembre el Departament de Benestar Social ens va trametre un informe (...)” en el qual s’afirma que “d’aquesta configuració constitucional en deriva el Departament de Benestar Social, que no es configuren com a autèntics drets subjectius perfectes i en conseqüència, no poden considerar-se essencials”. Per això, el Síndic, en aquest mateix escrit, recomanava que “caldría que, per tal d’articular el sistema de serveis socials, es definissin per part del legislador quins serveis són essencials, això és, quins serveis tot ciutadà té dret a rebre, amb independència de si ateses les seves circumstàncies n’ha d’abonar o no una contraprestació econòmica”. Aquest tema que planeja sobre les qüestions que abordem continua obert, sense que el Parlament s’hi hagi pronunciat.

Aquesta situació, comuna a les legislacions autonòmiques, és deguda a les dificultats d’assumir els costos econòmics que comporten les prestacions que han de satisfer els drets. Alguns consideren que s’està obrint un procés de regressió vers una desresponsabilització pública i el correlatiu augment de les responsabilitats individuals, familiars i social, així com de les dificultats ciutadanes per exigir la prestació del servei. Un dels retrets que es feien al projecte de la Llei 4/94 se centrava en la manca d’estudis sobre necessitats, costos i finançament: “De bon principi, la FMC va denunciar la indefinició del cost econòmic (...)”¹²¹⁶ Un alcalde, de manera clara, considerava que “(...) és força important a l’hora de contrastar els costos de les prestacions i les possibilitats reals de les administracions que en els diferents nivells assumeixen l’obligació de prestar-los”.¹²¹⁷ Així mateix, des dels professionals s’advertia que “(...) la universalització també requereix tenir quantificades prèviament les necessitats i les demandes socials, i també els recursos econòmics per poder-les atendre”.¹²¹⁸

A allò que sí que obliga, almenys la llei catalana, com no podia ser d’altra manera, és que les condicions es regulin mitjançant normes de caràcter general i públic i que el procés d’accés es produeixi en condicions d’igualtat, atenent les necessitats dels sol·licitants (article 8 del DL 17/94).

¹²¹³ Marino Villa, “Descentralització i coordinació per a la consolidació del Sistema Català de Serveis Socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 35.

¹²¹⁴ Manuel Aznar, “Los derechos de los ciudadanos...”, op. cit., p. 193.

¹²¹⁵ Carta del síndic de Greuges de Catalunya (expedient núm. 1085/97) de 19 d’octubre de 1997 (registre de sortida 7.205), de resposta a les senyores Marina Geli i Fàbrega i Rosa Barenys i Martorell en demanda d’anàlisi del Decret 394/96, de 14 de desembre, des del punt de vista de les seves repercussions socials, així com de la seva possible inconstitucionalitat.

¹²¹⁶ Federació de Municipis de Catalunya, op. cit., p. 16.

¹²¹⁷ Opinió de José María Campos, alcalde de Montcada i Reixac, a l’article “Els números canten”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, p. 45.

¹²¹⁸ E. Esteve, op. cit., p. 15.

Sobre el principi constitucional de la igualtat, s'hi ha fet referència en pàgines anteriors en relació amb el món local i les dificultats de compatibilitzar-la amb sistemes descentralitzats que permeten polítiques més personalitzades i efectives, i s'ha referit com les posicions s'anaven perfilant vers l'establiment d'una norma mínima fonamentada en el consens. D'altra banda, els experts des de diferents disciplines (també els gestors de programes i els polítics) mostren la preocupació per aquest tema.¹²¹⁹ Fa poc, Casado, en un dels darrers llibres publicats, presenta un estudi ben detallat,¹²²⁰ en el qual exposa els diferents àmbits en què caldria garantir la igualtat i analitza detingudament les normes i les realitats en els diferents nivells de l'Administració.

Tots aquests materials són de gran interès per avançar en aquest tema i sembla un bon camí el que s'estableix a final de segle basat en criteris tècnics i objectius consensuats, més que no pas les fórmules recentralitzadores propugnades en altres moments, que podrien generar altres desigualtats.

En aquesta tasca poden ser d'ajuda les experiències d'altres països, com assenyalava un grup de treball¹²²¹ sobre aquest tema: “Entre els estats més descentralitzats, en què els municipis tenen una gran autonomia no tan sols en la gestió, sinó també en el finançament dels serveis socials, s'ha estès la pràctica de definir uns serveis mínims que han d'estar garantits a tota la població.” Aquest grup, després d'analitzar les experiències d'altres estats descentralitzats, especialment alguns països anglosaxons i escandinaus, proposaven els punts següents:

- a) Assignació dels recursos procedents d'una autoritat central, que s'hauria d'acordar amb criteris objectius i mitjançant procediments públics.
- b) Elaboració d'indicadors de necessitats relatives adreçats a evitar els greuges comparatius entre territoris i l'arbitrarietat de les polítiques.
- c) Establiment de mesures sobre l'ús racional dels recursos públics i l'eficiència en la prestació de serveis, mitjançant el control de la relació cost-benefici de la despesa pública i en l'avaluació de les bones pràctiques.

4.3.1.2 Els drets i deures dels destinataris i usuaris

L'altre vessant dels drets es refereix als drets i deures dels destinataris i usuaris dels serveis socials, que a final de segle estan regulats majoritàriament amb rang reglamentari, a diferència, per exemple, de l'àmbit sanitari, que la mateixa Llei regula detalladament. La comparació de la llista de drets i deures d'ambdós àmbits resulta desfavorable als serveis socials, que mostren una enumeració molt més pobra, un contingut més genèric i menys operatiu.

¹²¹⁹ A. Desdentado et al., *Descentralización de los servicios sociales* (Madrid, Marsiega, 1979).

¹²²⁰ D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 40-46.

¹²²¹ Aquest grup de treball estava integrat per Ramon Nicolau, Rosa Romeu, Glòria Rubiol, Sebastià Sarasa, Alfred Vernis i Antoni Vilà per elaborar un document sobre les “Bases per a un nou model de Serveis Socials municipalista”, amb el suport de la Diputació de Barcelona.

Taula 53

Drets i deures a la normativa sanitària i de serveis socials

LLEI GENERAL DE SANITAT ¹²²²	SERVEIS SOCIALS ¹²²³
<ul style="list-style-type: none"> Respecte a la seva personalitat, dignitat humana i intimitat. No discriminació. 	<ul style="list-style-type: none"> No quedar exclòs dels serveis de la xarxa per insuficiència o manca de recursos.
<ul style="list-style-type: none"> Informació sobre els serveis i requisits d'accés i ús. 	<ul style="list-style-type: none"> Rebre els serveis de la xarxa amb la prioritat i qualitat amb independència de la contraprestació.
<ul style="list-style-type: none"> Confidencialitat de tota la informació. 	<ul style="list-style-type: none"> Rebre els serveis de la xarxa en condicions d'igualtat tenint en compte el seu estat de necessitat.
<ul style="list-style-type: none"> Ser advertit si els procediments de pronòstic, diagnòstic i terapèutic poden ser utilitzats en projectes docents o d'investigació. 	<ul style="list-style-type: none"> A la informació i la participació.
<ul style="list-style-type: none"> Que se li doni en termes comprensibles, a ell i als seus familiars, informació completa i continuada, verbal i escrita sobre el seu procés. 	<ul style="list-style-type: none"> A la intimitat i a la no-divulgació de dades personals que figurin en els expedients.
<ul style="list-style-type: none"> Lliure elecció entre les opcions que li presenti el responsable mèdic del cas per a la realització de qualsevol intervenció (excepcions¹²²⁴). Consentiment escrit. 	<ul style="list-style-type: none"> A considerar com a domicili propi l'establiment residencial que l'aculli.
<ul style="list-style-type: none"> Que se li assigni un metge, el nom del qual se li farà saber, el qual serà el seu interlocutor principal. 	<ul style="list-style-type: none"> A la continuïtat a la prestació dels serveis en les condicions establertes.
<ul style="list-style-type: none"> Que se li estengui un certificat acreditatiu del seu estat de salut, quan s'estableixi per disposició legal o reglamentària. 	<ul style="list-style-type: none"> A la tutela de les autoritats públiques.
<ul style="list-style-type: none"> Negar-se al tractament. Sol·licitar alta voluntària (excepcions: <i>vegeu nota 85</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> A no ser discriminat en el tractament.
<ul style="list-style-type: none"> Participar en les activitats sanitàries per mitjà de les institucions comunitàries. 	
<ul style="list-style-type: none"> Que quedi constància escrita de tot el seu procés. Rebre en finalitzar l'informe d'alta. 	
<ul style="list-style-type: none"> Utilitzar les vies de reclamació i de proposta de suggeriments i rebre resposta per escrit. 	
<ul style="list-style-type: none"> Escollir el metge i els altres sanitaris titulats d'acord amb les condicions establertes legalment. 	
<ul style="list-style-type: none"> Obtenir les medicines i els productes sanitaris necessaris, en els termes que estableixi l'Administració de l'Estat. 	

¹²²² La Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat.

¹²²³ Els dos primers drets figuren com a garanties mínimes a l'article 46 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre. La resta estan regulats a l'article 5 del Decret 284/1996, de 23 de juliol.

¹²²⁴ "Excepciones: a) cuando la no intervención suponga un riesgo para la salud pública; b) cuando no esté capacitado para tomar decisiones, en cuyo caso el derecho corresponderá a sus familiares o personas a él allegadas; c) cuando la urgencia no permita demoras por poderse ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de fallecimiento." (Article 10.6 de la LGS).

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • En els serveis sanitaris privats caldran respectar-se els drets 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 i 11. | |
|---|--|

Font: elaboració pròpia a partir de la legislació sanitària i de serveis socials vigent en aquest període

Les obligacions dels usuaris de serveis socials són respectar i facilitar la convivència, complir el reglament de règim intern del servei o establiment i abonar el preu que correspongui.

En tot cas, atès el dret fonamental de lliure circulació i residència, cal sempre la lliure i prèvia manifestació de voluntat de la persona que hagi d'ingressar en un centre residencial. Es regula de manera detallada la forma i les circumstàncies d'aquesta manifestació a l'article 7 del Decret 284/1996.

4.3.1.3 Els responsables i obligats

La determinació de sistema de responsabilitat pública no va acompanyada d'una determinació clara de quin contingut i abast té: "Els poders públics han de promoure la prestació de serveis socials mitjançant l'aportació de mitjans financers, tècnics i humans adients" (article 6a del DL 17/1994). A partir d'aquestes responsabilitats genèriques, es fa el repartiment competencial entre les administracions catalanes, del qual, com es pot veure a la taula 54, resulta quelcom molt complex i ambigu, a més de presentar una acusada tendència centralista.

Uns altres responsables són els mateixos usuaris i els familiars legalment obligats, que durant aquest període optaren —o potser no hi havia gaires més alternatives des de l'àmbit autonòmic— per incrementar la responsabilitat individual i familiar, en comptes de fer-ho per opcions basades en la solidaritat social.¹²²⁵ El procés, que s'inicià l'any 1992,¹²²⁶ es consolidà a partir de la Llei 10/1996, de 29 de juliol, d'aliments entre parents (després incorporada al Codi de família, aprovat per la Llei 9/1998, de 15 de juliol), que obligà els cònjuges, descendents, ascendents i germans a prestar-se aliments, i preveia que, en cas que no ho fessin, l'entitat pública o privada o qualsevol altra persona que prestés els aliments podia repetir contra l'obligat o els seus hereus, assenyalant que, a petició del fiscal, de l'entitat o persona que prestés els aliments, el jutge podia adoptar les mesures que estimés convenientes per tal d'assegurar el reintegrament de les bestretes i la prestació dels aliments futurs. Sobre la base d'aquesta Llei, pocs mesos després, el Govern va aprovar el Decret 394/1996, que regulava les contraprestacions dels usuaris en els serveis socials i establia els preus públics dels serveis prestats per la Generalitat,¹²²⁷ fet que s'exposa en tractar el finançament a l'apartat següent.

¹²²⁵ Alguns països europeus en situacions similars han creat prestacions per atendre noves necessitats greus en aquesta direcció, com a Alemanya, on s'ha establert una nova branca de la seguretat social d'assegurança de la dependència. Vegeu G. Rodríguez Cabrero (coord.), *La protección social de la dependencia* (Madrid, IMSERSO, 1999).

¹²²⁶ Tenia ja precedents, a partir del Decret 288/1992, de 26 d'octubre, de creació del programa d'ajuts de suport a l'acolliment residencial per a la gent gran, modificat pel Decret 250/1996 i les ordres de convocatòries anuals que ja exigien l'acreditació de desemparament de la persona gran i "demostrar, quan tinguin fills, una situació causada pel fet que els fills no volen o no poden, per dificultats econòmiques, cobrir el cost total de les places (...)" (article 8e de l'Ordre de 12 de juliol de 1996, que convoca aquestes ajudes).

¹²²⁷ El Consell Consultiu de la Generalitat, en el seu dictamen núm. 205, de 24 de febrer de 1998, considera que la decisió té insuficiència de rang, ja que la matèria exigia la regulació per llei.

Taula 54

Estructuració i distribució competencial dels serveis socials a Catalunya

ESTRUCTURACIÓ FUNCIONAL	ESTRUCTURACIÓ TERRITORIAL		COMPETÈNCIES
	NIVELL ATENCIÓ	ÀMBIT	
PRIMER SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA (SSAP)	ÀREA BÀSICA <ul style="list-style-type: none"> Municipi > 20.000 h. Conjunt de municipis de < 20.000 h. de la comarca 	<ul style="list-style-type: none"> Programar, zonificar i ubicar el SSAP. Prestar i gestionar els SSAP. Coordinar la prestació dels SS de 1r nivell amb els de la iniciativa privada. Proporcionar suport informatiu, d'avaluació i estadístic a la Generalitat. 	AJUNTAMENTS <ul style="list-style-type: none"> 20.000 h: exercir funcions de les àrees bàsiques.¹²²⁸ > 50.000 h: prestar i gestionar el transport adaptat. Prestar i gestionar serveis establerts per la clàusula general d'apoderament. Els que rebin per delegació, en coordinació amb l'Administració comarcal. Col·laborar en la gestió i prestacions de l'ICASS.
			CONSELLS COMARCALS <ul style="list-style-type: none"> Exercir les funcions desenvolupades per les àrees bàsiques formades per més d'un municipi. Participar en la presa de decisions i planificació dels serveis regionals (consells regionals). Assessorament i formació dels recursos humans. Exercir 1r nivell de supervisió i control. Coordinar els SSAP. Coordinar la prestació dels SSAE 2n nivell amb els de la iniciativa privada. Col·laborar en la gestió de prestacions i subvencions de l'ICASS. Les delegades pel Govern de la Generalitat o els municipis. > 50.000 h: programar, prestar i gestionar els SSAE 2n nivell.¹²²⁹
SEGON SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA (SSAE)	SECTOR COMARCAL <ul style="list-style-type: none"> Conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca. 	<ul style="list-style-type: none"> Programar els SSAE de 2n nivell d'acord amb la planificació general. Determinar la ubicació i l'abast de la xarxa de SSAE. Prestar i gestionar els SSAE de 2n nivell. Coordinar els SSAE amb els SSAP i els SS de 2n nivell amb els de la iniciativa privada. 	DIPUTACIONS <ul style="list-style-type: none"> Coordinació serveis municipals entre si. Assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica. Foment i admissió dels interessos de la província.
			GOVERN GENERALITAT ⇒ <u>Departaments competents (Justícia i Benestar Social); Serveis Centrals i Territorials:</u> <ul style="list-style-type: none"> Cobertura dels SSAE de 2n nivell no coberts pel sector comarcal.¹²³⁰ Funcions dels sectors regionals: SSAE de 3r nivell. Prestar els serveis socials que abastin tot Catalunya. Prestar i gestionar els serveis socials d'existència necessària, no assignats a altres àmbits territorials. Fomentar la iniciativa social en matèria de serveis socials. ⇒ <u>ICASS:</u> <ul style="list-style-type: none"> Gestió de prestacions econòmiques de serveis socials. Altres funcions assignades pel Departament Benestar Social. ⇒ <u>Govern:</u> <ul style="list-style-type: none"> Política general de serveis socials: Mapa i PAS. Ordenació dels serveis socials. Coordinació d'accions i programes, avaluació, inspecció i control. Estudis i investigacions de serveis socials. Mantenir relacions amb entitats foranes. Col·laborar per a la formació de personal.
TERCER SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR	SECTOR REGIONAL <ul style="list-style-type: none"> Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura dels SSAE de 2n nivell no coberts pel sector comarcal. Valoració, diagnòstic, tractament i suport: SSAE de 3r nivell. 	
	ÀMBIT DE CATALUNYA <ul style="list-style-type: none"> Conjunt dels sectors de Catalunya. 	<ul style="list-style-type: none"> Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya. Prestar i gestionar els serveis socials necessaris no assignats a altres àmbits territorials. Gestionar les prestacions econòmiques 	

Font: elaboració pròpia.

¹²²⁸ Els municipis de < 20.000 h. que tinguin capacitat per prestar SSAP poden constituir una àrea bàsica o prestar els serveis singulars d'aquest nivell. Ho comunicaran per motius de coordinació al Consell Comarcal.

¹²²⁹ Es refereix a les funcions de programació, prestació i gestió dels SSAE de 2n nivell que no hagin assumit voluntàriament els consells comarcals de < 50.000 h.

¹²³⁰ Si no tenien cinquanta mil habitants i no ho assumien voluntàriament.

Les entitats privades queden obligades a complir les finalitats que voluntàriament hagin adoptat, així com els convenis i acords subscrits, i, avui, també es comença a parlar de les responsabilitats socials empresarials.

4.3.1.4 El finançament

Ja s'ha insistit en la importància que revesteix el finançament de les prestacions per fer efectiu el dret als serveis socials. Cal esbrinar quines són les aportacions dels usuaris i les seves famílies, de les administracions públiques i de les entitats privades, segons les seves responsabilitats. D'altra banda, s'ha de fer esment de les decisions pressupostàries i la manera de gestionar-les, ja que constitueixen peces clau de les polítiques de serveis socials, especialment si tenim en compte que, amb freqüència, les normes i els programes es presenten mitjançant formulacions molt genèriques, que exigeixen concrecions, majoritàriament econòmiques. En aquesta etapa que analitzem es poden observar variacions significatives en aquesta matèria.

Per apropar-nos al finançament dels serveis socials d'aquesta dècada es revisaran algunes dades generals sobre les despeses de les administracions per tal de disposar d'una visió general i després veure més detalladament els ingressos i les despeses de la Generalitat, de l'Administració local i la central i, finalment, ens referirem a les aportacions dels usuaris i les seves famílies, així com de les entitats privades.

a. Aspectes generals

Comencem per veure, en l'àmbit estatal, quin ha estat el signe, l'abast i l'evolució dels canvis operats en l'organització territorial i administrativa, per mitjà de la despesa pública global.

Taula 55

Repartiment i evolució de la despesa pública entre els àmbits territorials d'administració (en bilions de pta.)

ANY	ADMINISTRACIÓ CENTRAL		COMUNITATS AUTÒNOMES		CORPORACIONS LOCALS		TOTAL ADMINISTRAC. PÚBLIQUES	
	Import	%	Import	%	Import	%	Import	%
1992	15	63,42	5	22,58	3	14,00	23	100
1993	16	64,18	6	22,76	3	13,06	25	100
1994	18	65,40	6	22,69	3	11,91	271	100

Font: Mapa de serveis socials, 1996.

En les dades de la taula anterior es constata que en els anys centrals d'aquest període, la despesa autonòmica es consolidà a l'entorn del 22,5%, i s'observa la disminució de les despeses referents a les administracions locals, del 14% a 11,90% en els anys 1992 i 1994, respectivament. Correlativament, de manera paradoxal amb el procés descentralitzador, augmenta de dos punts la proporció de la despesa de l'Administració central.

A l'interior de Catalunya, els pressupostos de serveis socials l'any 1992 eren, en milions de pessetes, els següents:¹²³⁴ Generalitat: 43.470; diputacions catalanes: 6.852, i ajuntaments de més de vint mil habitants: 15.459. El detall per capítols mostra com la Generalitat dedicava la major part dels recursos al capítol IV (42%) i que, en canvi, les diputacions i els ajuntaments ho feien al capítol I (54,23% i 44,93%, respectivament). Aquestes dades mostren la tendència de la Generalitat vers les polítiques de transferències i la de l'administració local més cap als recursos propis.

Si s'analitzen les transferències corrents en relació amb els destinataris, pel que fa a les famílies i institucions sense finalitat de lucre, la Generalitat hi dedicà el 89,91%, les diputacions el 7,12% i els ajuntaments de més de vint mil habitants el 76,71%. D'altra banda, les transferències als ens territorials suposaven el 10,13% de les despeses totals de la Generalitat, el 28,63% de les diputacions i el 22,90% dels ajuntaments esmentats. Tanmateix, cal matisar aquestes conclusions sobre les polítiques, perquè l'alt percentatge que la Generalitat dedicava a les famílies i entitats socials, en certa manera, està esbiaixat per l'elevat import de les pensions, i les dades de les diputacions estan condicionades pels grans equipaments heretats i per les seves funcions de suport als municipis.

Si es compara la despesa corrent amb les operacions de capital dels tres tipus d'administració, en imports totals i per habitants resultants, es mostren els escassos recursos per inversions, fet que dificultava les possibles estratègies de canvi.

Taula 56

Despesa corrent i operacions de capital en serveis socials

ADMINISTRACIÓ	DESPESES CORRENTS		OPERACIONS DE CAPITAL	
	Import total	Pta. habitant	Import total	Pta. habitant
Generalitat	39.187.048.170	6.555	4.096.802.100	685
Diputacions catalanes	6.694.269.602	1.120	158.522.975	27
Ajuntaments de + 20.000 h.	15.000.859.401	3.480	422.266.474	98

Font: CIFA, 1992.

¹²³⁴ CIFA, *Els recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de serveis personals* (Diputació de Barcelona, 1993), p. 35-38.

b. Generalitat

En primer lloc, farem una aproximació a les grans tendències que han seguit les polítiques de serveis socials en aquests anys, a partir de l'examen d'algunes dades pressupostàries bàsiques de la Generalitat.¹²³⁵

Taula 57

Despesa de la generalitat en serveis socials. Classificació econòmica (en M de pta.)

CAPÍTOL	1991	1995	1998
Personal	7.293	9.482	9.408,26
Béns i serveis	9.854	18.116	19.306,90
Transf. corrents	19.223	21.126	27.938,57
Amortitzacions	156		
Inversions reals	4.234	2.191	882,12
Transf. capital	1.437	959	845,96
Actius financers	12	33	22,72
TOTALS	42.209	51.910	58.404,53
Observacions 1991 i 1995: - El capítol de personal inclou l'ICASS i la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI). - En béns i serveis s'inclou la despesa de l'ICASS i una estimació de la despesa de la DGAI. - En les transferències corrents s'ha exclòs del pressupost de l'ICASS els centres especials de treball. Observacions 1998: - Dades provisionals. Estimació a partir de les dades de l'any anterior			

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

Taula 58

Despesa de la generalitat en serveis socials. Classificació per programes (en M de pta.)

PROGRAMES	1991	1995	1998
Disminuïts	8.346	14.527	20.559,71
Vellesa	11.872	17.714	20.338,24
Atenció primària	3.312	3.036	4.877,45
Infància i adolescència	6.610	9.385	8.749,42
TOTAL PROGRAMES	30.140	44.662	54.524,82
Pensions assistencials	10.246	5.632	2.704,16
Administració general	1.822	1.616	1.175,55
TOTALS	42.208	51.910	58.404,53
Observacions: - 1991 i 1995: Les despeses d'administració general inclouen les d'administració de l'ICASS i una estimació de les despeses de la DGAI a partir de les despeses totals. - 1995: no s'han incorporat al pressupost prop de 700 milions corresponents a documents AD justificats ni tampoc prop de 459 milions de pessetes per al manteniment de la xarxa de les UBASP i 20 milions de pessetes del programa de drogues corresponents a AD pendents, que si bé són obligacions de l'any 1995, s'incorporaran respectivament als pressupostos de 1996 i del 1997. - Cal tenir en compte que a partir de la Llei de pensions no contributives (1990), les pensions assistencials ja no es poden demanar i només les poden percebre els que ja tenien reconegut el dret, si no decidien canviar a les PNC.			

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

¹²³⁵ Mapa de serveis socials 1997-1998, op. cit., p. 107-114.

Taula 59

Fonts d'ingressos de l'ICASS (en M de pta.)

PROGRAMES	1991	1995	1998
Transferències Generalitat	19.956	19.960	20.396
Transferències Estat	13.154	18.303	20.464
Altres	320	4.917	4.279
TOTALS	33.430	43.180	45.139

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

D'aquestes xifres relatives als serveis socials de la Generalitat d'aquest període cal remarcar els aspectes següents:

- a) Els pressupostos esmerçats a la protecció social en sentit ampli estan estancats entorn del 66% del total (1991: 66,6%; 1995: 65,4%; 1998: 66,8%).
- b) Amb referència al pes del Departament de Benestar Social sobre el total de pressupostos vinculats a la protecció social, aquest va passar de representar el 6,2% l'any 1991 al 4,2% l'any 1998, com a conseqüència, en part, del fet que a partir de l'any 1996 la Direcció General d'Infància es traspasa al Departament de Justícia.¹²³⁶
- c) La despesa en serveis socials augmenta al ritme següent: 42.208 milions l'any 1991, 51.910 el 1995 i 58.404 el 1998. Aquest augment es concentra principalment en els centres propis, concertats i en la contractació externa dels serveis (capítol II) i disminueixen els referents a transferències de capital (capítol VII) i d'inversions reals (capítol VI), però el capítol més important és el dedicat a les ajudes, transferències corrents i subvencions, que es va acostant al 50% (capítol IV).
- d) L'anàlisi de la despesa per programes ens informa de les variacions en el període 1991-1995: l'augment del 113,12% de les pensiones incloent-hi les no contributives; les dedicades a persones amb disminució el 74,05%; la gent gran el 49,21 %; la infància el 41,99%, i, en canvi, s'han reduït les referents a l'atenció primària (8,34%) i administració general (11,31%).
- e) En relació amb l'evolució de la despesa en atenció primària, observem que ha augmentat, encara d'una manera poc progressiva, ja que en els anys 1991, 1995 i 1998 ha estat de 3.312, 3.036 i 4.877 milions de pessetes respectivament, i amb dades del darrer trienni d'aquest període (1996, 1997 i 1998), es constata l'evolució següent: 4.557, 5.984 i 4.877 milions de pessetes, respectivament.¹²³⁷

¹²³⁶ Decret 184/1996, de 7 de juny.

¹²³⁷ *Mapa de Serveis Socials 1997-98*, op. cit., taula 21, p. 115-118.

De les dades de l'ICASS,¹²³⁸ com a entitat gestora de tots els serveis socials (Seguretat Social i Generalitat) fins a l'any 1988, quan se'n va separar infància, són significatives les següents:

- a) Referent a les fonts d'ingressos, les transferències de la Generalitat passaren de 19.956 milions de pessetes l'any 1991, 19.960 el 1995 a 20.396 el 1998. Pel que fa a l'Estat, en els mateixos anys l'increment va ser superior: 13.154, 18.303 i 20.464 milions de pessetes; així, el 1998 les transferències són quasi a parts iguals. Tanmateix, la font que més es va incrementar proporcionalment és la d'"altres" — formada bàsicament per les aportacions dels usuaris i familiars obligats—, que passaren de 320 milions l'any 1991 a 4.917 el 1995, encara que a partir d'aquesta data s'estanca, i fins i tot es reduí fins als 4.279 l'any 1998.
- b) L'anàlisi de la despesa per programes confirma la potenciació dels programes sectorials; es dedicaren la majoria de recursos a disminuïts i gent gran (20.560 i 20.338 milions de pessetes, respectivament), que també tenen els increments més forts en el període 1991-1998 (disminuïts: 146,3%, gent gran 71,3%), davant l'atenció primària, que va experimentar un creixement del 47,3%, encara que en el darrer període (1997-1998) s'observà un canvi de tendència a la baixa, ja que es va reduir al 33,4%.
- c) En relació amb les transferències de la Generalitat a les corporacions locals,¹²³⁹ l'import de les transferències corrents va ser de 2.431 milions de pessetes l'any 1991, 2.393 el 1995 i 4.392 el 1998, i les de capital foren de 491 milions el 1991, 218 el 1995 i 163 el 1998. De les transferències del període 1991-1998 es dediquen a atenció primària el 62 %, seguit de gent gran (20 %), disminuïts (11 %) i infància (7 %).

Les maneres que la Generalitat utilitzava per finançar les prestacions de serveis socials varen ser múltiples i variades. Una de les més tradicionals era el finançament a les entitats proveïdores dels serveis. Les dades ens mostren que la insuficiència de places públiques i de la iniciativa social afavorí l'increment de les procedents de la iniciativa privada mercantil, especialment en el camp de la gent gran, en el qual ocupen el primer lloc com a proveïdors de places de llars i residències sociosanitàries, mitjançant l'increment de les fórmules de concertació. Tanmateix, la modalitat de finançament més freqüent era encara la subvenció,¹²⁴⁰ que posa en relleu, un cop més, la debilitat del drets als serveis socials. Aquesta situació provoca que entitats del sector social pensin que "(...) a la pràctica l'Administració ha concertat amb les entitats d'iniciativa mercantil i ha relegat a la via de la subvenció les d'iniciativa social, de manera que es castiga amb un finançament més efímer aquestes darreres institucions (...)".¹²⁴¹

Una altra opció fou mitjançant el finançament a les persones de determinats serveis per la via de les prestacions econòmiques individuals, ja sigui ampliant algunes de les existents, per exemple, el programa unificat d'ajudes per a persones amb discapacitat, que ha incrementat la tipologia d'ajudes i serveis, o establint modalitats innovadores,

¹²³⁸ *Ibidem*, p. 115-118.

¹²³⁹ *Ibidem*, p. 119-152.

¹²⁴⁰ També s'han incrementat els convenis, encara que sovint són pròpiament d'adhesió i la seva durada és anual i, per tant, persisteix la inseguretat com a la subvenció.

¹²⁴¹ M. Palou, *op. cit.* p. 30.

especialment en el camp de la gent gran, com el programa de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada, el programa de suport a l'acolliment residencial, en habitatges tutelats i centres de dia, o l'adreçat a les vacances i estades temporals per a persones grans discapacitades.

En el quadre següent es poden veure les dades globals de les principals ajudes ocasionals:

Taula 60
Principals ajudes ocasionals

AJUDES	1997		1996	
	Beneficiaris	Import M de pta.	Beneficiaris	Import M de pta.
Suport a l'acolliment residencial per a persones grans	2.968	2.210.358	1.926	1.066.902
Centres especials de treball per a persones amb disminució	5.315	1.888.659	4.567	1.588.035
Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució	4.960	1.112.535	5.439	1.194.133
Suport a les famílies amb una persona gran discapacitada	1.797	667.135	1.708	567.759
TOTALS	15.040	5.878.687	13.640	4.416.829

Font: elaboració pròpia amb les dades de les memòries del Departament de Benestar Social de 1996 i 1997.

Aquestes dades mostren el volum i l'evolució en dos dels darrers anys estudiats. S'hi pot observar la prioritat en la cobertura de les demandes de places residencials per a persones grans i la incipient importància dels programes de caràcter més integrador i comunitari.

En relació amb aquest tema de les ajudes econòmiques, cal fer referència a la polèmica generada pel Departament de Benestar Social, que en aquesta dècada concedia ajudes i subvencions a famílies i institucions de manera nominal, sense convocatòria pública. Aquest fet, que obligà a la publicació periòdica al DOGC, mitjançant ordres "per la qual s'atorguen subvencions a diverses institucions i entitats sense ànim de lucre", que detallaven els perceptors i els conceptes, i en què es podia comprovar la seva heterogeneïtat,¹²⁴² va originar debats polítics que arribaren al Parlament. El 21 de desembre de 1991, per mitjà d'una moció de reprovació contra el conseller de Benestar Social, presentada pel Grup Socialista, que considerava que les actuacions esmentades significaven: "(...) Una política que en més d'una ocasió hem qualificat de *discriminatòria* i *clientelar* en la concessió d'ajuts i subvencions (...); crea una cultura del subsidi i de l'assistència (...); actituds que podem considerar intervencionistes en matèries que són, tradicionalment, pròpies de la competència municipal (...); juntament

¹²⁴² A la *Memòria del Departament de Benestar Social 1988/1991*, p. 142, s'esmenten nou ordres d'aquest tipus corresponents al període maig-novembre de 1989.

amb un impuls de la iniciativa mercantil en la gestió dels serveis (...); un intent d'instrumentalització en el teixit associatiu del país".¹²⁴³

a. Corporacions locals

En relació amb les corporacions locals, cal fer esment, en primer lloc, del repartiment de la despesa global de les administracions locals catalanes, que l'any 1996 va ser el següent:

Taula 61

Despeses globals de les corporacions locals de Catalunya 1996 (en M de pta.)

Operacions	Ajuntaments	%	Consells comarcals	%	Diputacions	%	Total	%
Corrents	483.696.756	76,6	15.937.953	48,8	64.479.137	73,8	564.113.846	72,6
De capital	138.691.182	21,1	13.848.366	42,4	13.938.050	16,0	166.477.598	21,4
Financeres	35.008.122	5,3	2.880.783	8,8	8.905.735	10,2	46.794.640	6,0
TOTAL	657.396.060	100	32.667.102	100	87.322.922	100	777.386.084	100
% s/ Adm. territorials	84,56		4,20		11,23		100	

Font: Mapa de serveis socials, 1997-1998.

Aquestes xifres indiquen que els ajuntaments en conjunt eren els responsables de quasi el 85% de les despeses globals de les administracions locals, les diputacions l'11,20% i les comarques quedaven encara molt lluny, sense arribar al 5%. D'aquesta despesa el conjunt d'ajuntaments en destinava a protecció social,¹²⁴⁴ l'any 1996,¹²⁴⁵ el 41,5%, percentatge que variava segons la grandària del municipi, i es reduïa la importància relativa d'aquest concepte a mesura que augmentaven els habitants; així, en els més petits arribava al 46,6% i en el cas de Barcelona el pes es reduïa al 27,4%. Aquesta despesa en els consells comarcals era inferior i s'observava una preocupant tendència decreixent, ja que passà del 36% el 1992 al 32,49% quatre anys més tard. Les diputacions gastaven en protecció social entorn del 30%: 34,5% el 1992; 27,3% el 1994; 30% el 1996.

Pel que fa a les transferències des de la Generalitat cap a les corporacions locals en matèria de serveis socials, en la dècada dels anys noranta varen experimentar l'evolució següent:

¹²⁴³ Rosa Barenys, "Com repartir les subvencions", *Endavant*, núm. 20, març de 1991, p. 10.

¹²⁴⁴ "(...) engloba tota despesa destinada a sanitat, educació, habitatge, benestar comunitari, cultura, altres serveis comunitaris i socials, i també la de seguretat, protecció i promoció social", *Mapa de serveis socials 1997-1998*, p. 122.

¹²⁴⁵ Es poden consultar les dades de la despesa classificades de l'any 1996 dels ajuntaments, consells comarcals i diputacions a les taules 29, 39 i 30, respectivament, del *Mapa de serveis socials 1997-1998*, p. 123, 125 i 127.

Taula 62

Transferències de la Generalitat a les corporacions locals en concepte de serveis socials

Transferències	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Corrents	2.431	3.201	3.364	3.247	2.393	2.611	6.359	4.392
De capital	491	321	337	453	218	158	104	163
TOTAL	2.992	3.522	3.701	3.700	2.611	2.769	6.463	4.555

Font: Mapa de serveis socials, 1997-1998.

Les aportacions augmentaren, encara que no ho feren de manera progressiva i continuada: s'estanquen el 1994, baixen considerablement en els dos anys successius i pugen espectacularment el 1997. L'explicació d'aquestes dades, segons el Mapa, era deguda al fet que "els anys 1995 i 1996 van quedar obligacions pendents de liquidació per a l'any següent. Aquest fet explica la davallada de les transferències d'aquests dos anys i el gran increment de l'any 1997, ja que s'hi van acumular els pagaments pendents de l'any anterior."¹²⁴⁶ El que sí que és clar i considerable és el descens de les aportacions per transferències de capital.

La despesa dels ajuntaments en serveis socials, agrupada segons la població, mostrava percentatges diferents sobre el pressupost total, que oscil·laven des del 2,38%, els més petits, fins a més del 4% els més grans. Malgrat la dificultat d'obtenir informació exhaustiva sobre aquest tema i la relativitat de les dades obtingudes, sembla que els pressupostos dedicats als serveis socials se situaven entorn del 4%, percentatge de referència que la legislació establia, encara que no obligatòriament sinó simplement com a mesura de foment.¹²⁴⁷

Taula 63

Despesa corrent municipal en serveis socials per estrats de població, 1990 (en pta./h. i en %)

Habitants	Total municipal (1)	Serveis socials (2)	(2) / (1)
0 a 500			
501 a 5000	26.044	620	2,38
5001 a 10.000	40.048	2.223	5,55
10.001 a 20.000	53.418	2.473	4,63
20.001 a 50.000	46.208	1.970	4,26
50.001 a 100.000	40.508	1.187	2,93
100.001 a 500.000	37.489	1.818	4,85
Més de 500.000	61.031	2.685	4,40
TOTAL	55.508	2.406	4,33

Font: Mapa de serveis socials, 1996.

¹²⁴⁶ Ibídem, nota a p. 132.¹²⁴⁷ Vegeu també R. Nicolau, op. cit., p. 44.

Si es comparen aquests resultats amb els del primer Mapa de serveis socials, es pot observar un lleuger increment. En les estimacions del primer Mapa, el percentatge se situava entre el 2,8% en ajuntaments entre cinc mil i deu mil habitants i el 3,9% dels de vint-i-cinc mil a cent mil habitants.

Si ens fixem únicament en les dades dels ajuntaments de més de vint mil habitants, que són els que tenen l'obligació de prestar els serveis socials d'atenció primària, el resultats són els següents:

Taula 64

Despesa en matèria de serveis socials dels ajuntaments de més de vint mil habitants¹²⁴⁸

Nombre d'habitants		3.523.191		
DESPESES (M de pta.)	Pressupost total despesa	398.646,60		
	Pressupost de despesa en serveis socials %	13.7416,10 3,40		
	Despesa mitjana en serveis socials per habitant (pta.)	3.901,60		
INGRESSOS (M de pta.)	Pressupost d'ingressos	13.394,80		
		APORTACIÓ	TOTAL	%
	Ajuntaments	10.130,80	75,63	
	Generalitat	2.252,40	16,82	
	Departament Benestar Social	1.723,70	12,87	
	Diputacions	385,60	2,88	
	Consells comarcals	89,50	0,67	
	Altres administracions	161,50	1,21	
	Usuaris	366,00	2,73	
	Social	9,20	0,07	

Font: Mapa de serveis socials, 1997.

El percentatge del pressupost esmerçat en serveis socials en aquest estudi s'acostava també al 4%. En relació amb la distribució dels ingressos, es constata que més de les dues tercers parts provenien del mateix ajuntament, les procedents del Departament de Benestar Social se situaven entorn només del 13%, les de les diputacions del 3% i un percentatge semblant corresponia a l'aportació dels usuaris.

b. Administració central

Des del Ministeri d'Afers Socials també es desenvoluparen plans i programes de serveis socials que es justificaven en la necessitat de garantir al conjunt de l'Estat una xarxa pública de serveis socials, mitjançant la cooperació dels diferents nivells de l'Administració, i alhora de reforçar el funcionament del sistema públic de serveis

¹²⁴⁸ Resum de la informació agregada relativa a la despesa i els ingressos dels ajuntaments de més de vint mil habitants que han emplenat la "Fitxa d'informació econòmica a efecte estadístic i de planificació", *Mapa de serveis socials, 1997-1998...*, op. cit., p. 136-137.

socials. Segurament, tampoc no era del tot aliè a aquestes polítiques l'afany de recuperar competències en serveis socials.

Aquests programes s'havien aprovat a la Conferència Sectorial d'Assumptes Socials amb la participació de les disset comunitats autònomes i l'Estat, en la qual es varen fixar els criteris de distribució territorial, basats normalment en criteris de necessitats socials i territorials o bé a partir dels projectes presentats. Per oferir una idea de la magnitud i l'evolució de l'aplicació d'aquests programes a Catalunya, es presenten algunes dades sobre la importància total i relativa del volum econòmic de l'aportació d'aquest Ministeri per programes.¹²⁵⁰

Taula 65

Plans i programes estatals del pla concertat

PLANS I PROGRAMES			1995		1998	
	Total	%	Total	%	Total	%
Pla Concertat de Prestacions Bàsiques de Corporacions Locals	(1989) 283,3	11,12	1.512,5	14,38	1.731,9	14,44
Pla Gerontològic	(1992) 408,1	16,33	654,6	16,36	736,5	16,36
Programa de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social	(1991) 42,4	8,17	34,4	15,82	43,2	14,43
Pla de Desenvolupament del Poble Gitano	(1989) 48,0	9,6	48,2	9,27	47,0	9,4
Programa 0,52 IRPF per a Actuacions Socials	(1991) 724,0	8,71	1.017,0	10,23	2.082	15,39
Pla Nacional de Drogues	(1992) 217,0	5,56	130,0	2,61	-	-
Programes experimentals en l'àmbit de la infància maltractada	(1992) 6,6	6,68	6,6	6,68	9,4	7,63
Pla d'Acció Integral per a Persones amb Discapacitat	-	-	1997 57,9	14,43	72,1	14,43

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Mapa de serveis socials 1997-1998.

c. Usuaris i familiars obligats

La necessitat de cercar noves fonts de finançament per fer front a les necessitats creixents va generar estratègies adreçades vers els recursos dels usuaris i les seves famílies —especialment en el cas de la gent gran, a partir de l'obligació de prestació d'aliments, de la qual s'ha tractat a l'apartat anterior—, que prenen com a fonament el Decret 394/1996, que regulava les contraprestacions dels usuaris en els serveis socials i establia els preus públics dels serveis prestats per la Generalitat.

¹²⁵⁰ Mapa de serveis socials 1997-1998, op. cit., p. 100 i següents.

¹²⁵² Aquesta decisió pot trobar la justificació legal en la transformació de l'obligació dels familiars d'efectuar les prestacions i atencions *in natura* en obligacions *pecuniàries* derivades del pagament dels serveis substitutoris (J. Egea "L'acció de repetició contra el deutor dels aliments. Solidaritat familiar i prestacions assistencials públiques", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1997). Tanmateix, és viva la polèmica sobre l'abast actual dels deures i responsabilitats individuals, familiars i col·lectives.

Aquesta normativa va suposar un gir total, des de la tradicional forma de pagament, basada en els ingressos de l'usuari (normalment un percentatge de la pensió) vers un sistema de preus públics determinats en relació amb el cost del servei, que s'havia de cobrir seguint l'ordre de prelación següent:

- a) Pagament del preu públic per l'usuari i les persones que voluntàriament vulguin obligar-se.
- b) Si no n'hi havia prou, calia cridar les persones obligades a la prestació d'aliments¹²⁵² per tal que convinguessin l'aportació, i si no era suficient per cobrir el preu fixat, es valorava la capacitat econòmica dels obligats i es determinava l'aportació segons els barems establerts.
- c) En cas de persistir la insuficiència per cobrir el preu, es valoraven els béns de caràcter patrimonial de l'usuari no computats, els quals s'havien d'integrar en el còmput dels ingressos econòmics o bé aportar-se com a garantia de la part del preu no cobert.
- d) Si era necessari, per acabar de cobrir el preu, estava previst de cridar les persones beneficiades en els darrers cinc anys per actes de disposició de béns patrimonials a títol lucratiu de la persona que necessita els serveis socials, per tal d'establir les aportacions que corresponguessin¹²⁵³ o, si s'escau, per posar-ho en coneixement de la justícia.
- e) Finalment, per completar aquest procés l'Administració aplicava les bonificacions corresponents.

La utilització d'aquests criteris, ben característics del model català,¹²⁵⁴ permeté un increment dels ingressos de la Generalitat per aquesta via¹²⁵⁵ (durant el període 1991-1998 fou la font que proporcionalment més es va incrementar), tal com ja s'ha comentat. La normativa general afecta també les corporacions locals que havien de fixar les contraprestacions i els preus dels seus serveis.

d. Entitats d'iniciativa social

Existeixen poques dades referents a la contribució que la iniciativa social fa al finançament dels serveis socials de Catalunya, malgrat la seva importància econòmica i

¹²⁵³ En l'escrit esmentat del síndic de 9.10.1997 s'aconsellava la revisió d'aquest apartat ja que "homés pertoca al donant revocar la donació; en conseqüència, l'Administració no pot obligar el donatari a participar en el contracte assistencial en mèrit d'una eventual revocació de la donació".

¹²⁵⁴ Les normatives autonòmiques d'aquest període ens ofereixen: "Un grupo de leyes se fija como objetivo último la gratuidad total de los servicios sociales (por ejemplo, Extremadura, Galicia, Murcia) y otras establecen explícitamente el carácter gratuito de determinados servicios del primer nivel (por ejemplo, Aragón, Extremadura, Murcia, Cantabria, Valencia, etc.). Para los demás servicios se prevén aportaciones de los usuarios (...). Otra cuestión relevante en la financiación de los servicios es la inclusión del patrimonio del usuario (...) y las aportaciones de otras personas cuando aquel no dispone de recursos en metálico (...)", Antoni Vilà, "Las políticas autonómicas para personas mayores", op. cit..

¹²⁵⁵ *Mapa de serveis socials 1997-1998*, op. cit., p. 115, taula 22. Fonts d'ingressos de l'ICASS. 1991-1998. Sobre les "altres fons d'ingressos" comenta: "Representen el 10% restant del finançament de l'ICASS i inclouen sobretot les aportacions dels usuaris com a contraprestació dels serveis que els són prestats. També inclouen les aportacions econòmiques destinades a la remuneració del mòdul social del Programa 'Vida als anys'."

social. Tanmateix, una primera aproximació ens la facilita un estudi de l'Institut d'Estadística de Catalunya que va elaborar sobre les aportacions socials, és a dir, aquelles formes de finançament diferents de les procedents dels pressupostos públics (donatius, treball voluntari i rendiments patrimonials d'activitats econòmiques), el qual va oferir les estimacions següents:

Taula 66

Estimació del volum financer total dels principals establiments de serveis socials i de l'aportació de la iniciativa social. 1991

TIPUS D'ESTABLIMENT	APORTACIÓ INICIATIVA SOCIAL (1)	%	VOLUM FINANCER TOTAL DEL SECTOR (2)	(1) / (2) en %
Residències de persones grans	812.375.722	59,84	22.900.000.000	3,55
Llars residència de persones amb disminució.	100.425.643	7,40	1.150.000.000	8,73
Centres residencials de persones amb disminució.	85.967.780	6,33	4.300.000.000	2,00
Centres d'integració social d'infància	20.921.558	1,54	900.000.000	2,32
Centres ocupacionals	168.618.569	12,42	6.400.000.000	2,63
Centres d'atenció precoç	169.229.681	12,47	-	-
TOTAL	1.357.538.953	100	-	-

Font: IEC. Estimació de l'aportació social al finançament dels serveis socials de Catalunya i una aportació per a l'avaluació dels costos i de l'estructura del finançament dels serveis socials (Mapa de serveis socials).

En aquests resultats es pot observar que l'aportació de la iniciativa social per als programes que figuren a la taula va superar els 1.300 milions de pessetes l'any 1991, dels quals les residències reberen més de la meitat. Aquestes aportacions suposaren entre el 2% i el 9% del volum financer dels sectors.

Un altre estudi¹²⁵⁶ més recent, de Júlia Montserrat, fa una estimació de la dimensió econòmica de les organitzacions no lucratives d'acció social a Catalunya, en què diferencia les "professionals" —reben aquesta consideració totes les que estaven autoritzades per gestionar un servei— i les "voluntàries" —que eren les que només duïen a terme programes de voluntariat—, i considerava "actives" les registrades a l'ICASS o a l'INCAVOL, respectivament. D'aquest treball, amb dades de final d'aquesta etapa que s'estudia, cal ressaltar-ne els punts següents:

- a) De les 5.626 organitzacions de l'àmbit civicosocial (unes 4.500 de l'àmbit social), només se'n té informació de 1.271, és a dir, del total d'organitzacions registrades d'acció social estaven actives només el 28% l'any 2000.

¹²⁵⁶ Júlia Montserrat, "Balance económico consolidado de la acción social", a Gregorio Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España* (Madrid, Fundación FOESSA, 2003), p. 153 i següents.

Taula 67

Nombre d'organitzacions no lucratives d'acció social

TIPOLOGIA	NOMBRE	% TOTAL
Organitzacions professionals	736	58
Organitzacions voluntàries	535	42
Total	1.271	100

Font: Júlia Montserrat, "Balance económico de la acción social", any 2000.

- b) Del total d'aquestes organitzacions no lucratives, més del 70% gestionen pressupostos de menys de 50 milions de pessetes anuals. Només el 5% es poden considerar grans organitzacions.
- c) Només les més grans (2 % o 25 entitats) gestionen quasi la meitat del pressupost (44%), mentre que les petites (80% o 1.030 entitats) gestionen només el 21,21%, fet que posa en relleu la bipolarització en el volum de recursos d'aquestes entitats a Catalunya.
- d) La despesa total en acció social de les organitzacions no lucratives a Catalunya fou de 138.705,91 milions de pessetes l'any 2000, que, en relació amb el PIB, suposa el 0,70 i una despesa per habitant de 22.150 pessetes l'any 2000.

Es tracta d'un sector important, però amb un percentatge d'actius molt més reduït del que aparenta, amb dos grans grups segons la seva grandària pressupostària. Aquesta autora amplia l'estudi a l'àmbit estatal en altres aspectes, els quals, considerant que, com assenyala l'autora, no difereixen gaire dels corresponents a Catalunya, ens permeten fer algunes constatacions i mostrar algunes tendències:

- a) En els darrers vuit anys (1992-2000), la despesa de les organitzacions voluntàries de l'acció social quasi s'ha duplicat, tant en nombre com en pressupost.
- b) La font més important del finançament de les entitats no lucratives d'acció social procedeix dels pressupostos públics. La mitjana del finançament públic de les fundacions i associacions és del 53%.
- c) S'observa un fenomen de transformació d'associacions en fundacions, així com la creació de noves fundacions, especialment de les d'empresa.
- d) El mecenatge social és pràcticament insignificant en relació amb el PIB, tot i que mostra una tendència a l'alça.

En relació amb les caixes d'estalvis, l'any 1994 s'aprovà el Decret legislatiu 1/1994, que refongué les tres lleis sobre les caixes d'estalvi de Catalunya.¹²⁵⁷ Aquesta legislació les definí com a entitats financeres no lucratives amb finalitat benèfica i social, establint que els excedents líquids s'havien de dedicar, a més de constituir reserves, a fer obres

¹²⁵⁷ Les lleis que refon són la 15/1985, d'1 de juliol, i la 6/1989, de 25 de maig, i la 13/1993, de 25 de novembre.

socials, d'acord amb la normativa i seguint les orientacions de protectorat de la Generalitat. Segons dades de l'anuari estadístic de les Caixes d'Estalvis Confederades,¹²⁵⁸ la despesa en obra benèfica social de les caixes d'estalvi de Catalunya va passar de 21.224 milions de pessetes el 1994 a 24.786 tres anys més tard, de les quals es destinaren a l'àrea assistencial 3.278 i 9.364 milions de pessetes, respectivament; és a dir, es produí un increment del 37,8 %, només superat per l'àrea cultural, que augmentà el 49,5 %.

Les àrees d'actuació de les obres socials de les caixes en l'àmbit estatal a l'any 1999, eren les següents:

Taula 68

Despesa de les obres socials per àrees d'actuació. 1999

ÀREA D'ACTUACIÓ	MILIONS PTA	%
Cultural	67.169,0	48,3
Assistencial	41.877,6	30,1
Docent	22.965,7	16,5
Investigació	3.941,9	2,8
Sanitària	3.112,1	2,2
TOTAL	139.066,3	100,00

Font CECA

Al nostre país són importants les aportacions de les institucions confessionals. A Catalunya hi ha força confessions religioses establertes (catòlica, protestant, jueva, musulmana, etc.) que tenen les seves pròpies obres socials i que duen a terme accions en el camp dels serveis socials.¹²⁵⁹ Com a mostra del volum i les característiques d'aquestes actuacions es presenten algunes dades referents a l'acció de Càritas Diocesana de Barcelona.

Taula 69

Ajudes econòmiques de Càritas Barcelona

AJUDES ECONÒMIQUES CONCEDIDES	
ANY	Import pta.
1988	73.154.049
1989	59.928.259
1990	68.301.218
1991	53.463.791
1992	48.588.900
1993	96.820.148
1994	110.993.000
1995	149.157.000
1996	167.982.061
1997	181.832.225
TOTAL	1.010.220.646

Font: elaboració pròpia a partir de les Memòries de Càritas Diocesana de Barcelona.

¹²⁵⁸ *Mapa de serveis socials 1997-1998...*, op. cit., p. 153 i següents.

¹²⁵⁹ M. Teresa Crespo i Cristina Rimbau, "Els serveis socials a Catalunya", a Salvador Giner (coord.), *La societat catalana...*, op. cit., p. 744.

Aquesta institució, doncs, va atorgar en deu anys (1988-1997) més de mil milions de pessetes, que permeteren atendre més de vint-i-dos mil casos,¹²⁶⁰ la majoria adreçats al pagament de despeses bàsiques (aliments, aigua, llum, habitatge, educació, salut, etc.) i algunes dirigides a l'accés a serveis socials.

Estudis¹²⁶¹ sobre aquestes actuacions en el període 1983-1996 fan aflorar les situacions més peremptòries i, de retruc, posen en relleu alguns elements importants de les polítiques de serveis socials.

Taula 70

Evolució i motius de la demanda

MOTIU DE LES DEMANDES	
PERÍODE 1983-1996	
Motiu de les demandes	%
Despeses quotidianes: aigua, llum, aliments, etc.	33,0
Despeses d'habitatge: lloguers, desnonaments, arranjaments, etc.	24,5
Educació dels fills	22,7
Sanitat: tractaments mèdics, deutes Seguretat Social, etc.	9,7
Altres: necessitat de retorn al lloc d'origen, necessitat d'algun servei especial	8,9

Font: J. Costa, "Informe sobre les demandes d'ajuda econòmica fetes a Càritas".

De l'anàlisi d'aquestes dades són significatius els aspectes següents:

- a) *Demandants*. El perfil dels demandants corresponia a famílies (83%), formades per dones (52%) i joves (44,4%), fet que confirmava la feminització i el rejuveniment de la pobresa; la majoria eren espanyols, malgrat que s'hi observava un increment creixent dels immigrants, especialment dels "sense papers". Presentaven un nivell d'instrucció baix, però també hi havia casos amb estudis mitjans, fins i tot superiors, que posaven en relleu l'aparició dels "nous pobres". Molts percebien ajudes assistencials (pensions no contributives,¹²⁶² rendes mínimes d'inserció, subsidis de

¹²⁶⁰ Segons les memòries de Càritas Diocesana de Barcelona dels anys 1988 a 1997, es destinaren a ajudes econòmiques 1.010.220.646 PTA, que varen permetre atendre més de 22.000 casos (no es corresponen amb persones/famílies ja que algunes reben més d'una ajuda).

¹²⁶¹ "Informe sobre les demandes d'ajuda econòmica fetes a Càritas", a *Més a prop de Càritas Diocesana de Barcelona*, núm. 9, maig de 1998.

¹²⁶² Pot oferir una aproximació de la situació de pobresa i de les prestacions econòmiques periòdiques de subsistència existents a Catalunya, les dades següents del Departament de Benestar Social i de l'ICASS: el 31.12.97 a Catalunya eren perceptors de pensions assistencials 79.874 persones: a) pensions del FAS: 5.021 de vellesa i 4.984 d'incapacitat pel treball; b) subsidi de garantia d'ingressos mínims de la LISMI:

d'atur), la qual cosa mostrava la insuficiència de les prestacions públiques esmentades.

- b) *Procedència de la demanda.* L'any 1996, el 51,6 % dels sol·licitants procediren d'algun dels serveis de Càritas i la resta eren tramesos des d'altres serveis socials, dels quals el 43% arribava a través d'alguna Administració pública. Sembla, doncs, que Càritas suplía sovint les deficiències gestores i pressupostàries dels sistemes públics. Tanmateix, en alguns casos, rebia ajudes o tenia convenis subscrits amb les administracions públiques.

e. Entitats d'iniciativa mercantil

Les empreses també interverren en l'àmbit social, especialment per mitjà de les entitats de patrocini. Segons les estimacions d'un estudi de la Fundació Telefònica,¹²⁶³ a finals de segle en l'àmbit estatal, la quantitat que aporten les empreses en activitats de patrocini en general és d'uns 110.000 milions de pessetes, a més dels 139.000 milions de les caixes d'estalvi, que en conjunt situa les aportacions totals pel patrocini social, cultural i esportiu en 249.000 milions de pessetes, que representa el 0,25% del PIB l'any 2000. Així mateix, sembla que s'observa una tendència cap a l'augment, especialment en els programes de cooperació internacional i en projectes locals i propers als patrocinadors. Aquesta tendència positiva es pot veure reforçada amb altres de relacionades amb els nous conceptes de responsabilitat social de les empreses.

4.3.1.5 El sistema i la xarxa

La Llei de serveis socials del 1985 i les disposicions de desplegament havien establert els tres conceptes organitzatius clau:¹²⁶⁴ el *sistema*, els *nivells* i la *xarxa*: "Aquesta Llei té per objecte (...) un *sistema* de serveis socials de responsabilitat pública; (...) els serveis socials s'estructuren d'acord amb els *nivells d'atenció* següents: a) serveis socials d'atenció primària (...), b) serveis socials especialitzats (article 1 i 4 de la Llei 26/85 de serveis socials); (...) estructurarà una *xarxa bàsica d'utilització pública* de serveis d'atenció primària i especialitzada, mitjançant la coordinació dels de titularitat pública i els d'iniciativa privada i la concertació de places."¹²⁶⁵

El Sistema Català de Serveis Socials comprèn, segons l'article 3 del Decret Legislatiu 17/1994, el "conjunt coordinat de serveis socials, establiments, prestacions econòmiques i activitats generals de prevenció, atenció i promoció social que es duen a Catalunya (...)" per tant, sembla que implicaria tots els serveis socials, com es dedueix del fet que aquest text de refosa de les lleis anteriors va canviar l'enunciat de l'article 2 de la Llei de serveis socials del 1985, dedicat a l'"abast dels *serveis socials*" per l'actual article 4 del Decret legislatiu esmentat, que el titula "abast i

10.610; c) pensió no contributiva: 27.060 de jubilació i 22.521 d'invalidesa; d) renda mínima d'inserció de la PIRMI: 9.678.

¹²⁶³ Fundació Telefònica, *Las fundaciones de empresa en España* (Madrid, 2002).

¹²⁶⁴ Algunes d'aquestes peces bàsiques de l'estructuració dels serveis socials catalans havien estat influïdes des del camp de la salut.

¹²⁶⁵ Article 15.1 del D 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya. Per tant, es considera que no és exacta que fos la Llei 4/94, com a vegades s'afirma, la creadora del Sistema Català de Serveis Socials (SCSS) i de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública (XBSS), malgrat que la norma els assenyali com a objectius.

finalitat del *Sistema Català de Serveis Socials*”.¹²⁶⁶ La identificació que en fa suposa la transformació del que era la definició del concepte dels serveis socials pel seu sistema de funcionament.

És més restringit el concepte legal de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública, que seria la part constituïda pels serveis públics i privats concertats, així com pels de la iniciativa social subvencionada (exclou qualsevol tipus de prestacions econòmiques i activitats generals i els serveis prestats per entitats privades no concertades ni subvencionades). La Llei remet a les disposicions reglamentàries la determinació de les condicions i els requisits d’inclusió a aquesta Xarxa. Sembla difícil constituir una xarxa amb serveis subvencionats, que són la majoria, quan aquesta modalitat, com és ben sabut, no és la idònia per garantir drets.

Pel que fa als nivells, la Llei 4/94 estableix la prestació en tres “nivells d’atenció”: l’atenció primària, l’atenció especialitzada i l’atenció especialitzada d’abast superior (articles 3 i 4 de la Llei 4/94),¹²⁶⁷ i detalla els serveis corresponents a cada nivell. Aquesta nova estructuració va ser criticada pels professionals del treball social perquè consideraven que era “(...) excessiu el compartiment de serveis i recursos de l’atenció primària i especialitzada entre els diferents nivells territorials, que, segons la nostra experiència professional, pot segmentar les atencions i el treball social i fer difícil el principi d’atenció integral, acceptat per tothom”.¹²⁶⁸ Una proposta alternativa de la FMC també l’estructurava en tres nivells però segons l’ens competent: “Un primer integrat per les àrees bàsiques de serveis socials d’atenció primària, en municipis de més de vint mil habitants i en aquells municipis més petits que voluntàriament vulguin assumir aquesta competència. Un segon nivell integrat o per les àrees de prestació de serveis socials especialitzats, gestionats per aquells municipis amb població superior als cinquanta mil habitants i també per aquells municipis que, amb menys població, voluntàriament ho decideixin, i un tercer nivell del Servei Català de Serveis Socials (SCSS), que dependrà de la Generalitat de Catalunya.”¹²⁶⁹

¹²⁶⁶ El Parlament havia autoritzat només la refosa dels textos.

¹²⁶⁷ “(...) la tipologia dels serveis d’atenció primària i especialitzada —que fins ara semblava tenir un consens generalitzat— que el Projecte de llei modifica, sense que endevinem les raons que han motivat aquesta nova orientació” (E. Esteve, op. cit., p. 15)

¹²⁶⁸ *Ibídem*, p. 14.

¹²⁶⁹ Federació de Municipis de Catalunya, “La participació municipal i el seu finançament”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 17.

a. Els serveis socials d'atenció primària

Taula 71

Nivell primari: tipologia de serveis mínims

SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA	<ul style="list-style-type: none">• Equip bàsic d'atenció social primària• Atenció domiciliària:<ul style="list-style-type: none">• ajuda domiciliària• telealarma i teleassistència• Serveis residencials d'estada limitada:<ul style="list-style-type: none">• acolliment residencial d'urgència• per a adults en situació marginació• Menjador• Assessorament tècnic• Centres oberts per a infants i adolescents
---	--

Font: elaboració pròpia.

De la comparació del contingut d'aquest nivell primari amb l'anterior s'observa l'ampliació dels serveis, passant d'una atenció primària restringida (unitat bàsica, atenció domiciliària i suport tècnic) a una de més extensa, que incorpora serveis que abans es trobaven al nivell especialitzat (residències d'estada limitada, menjadors, centres oberts d'infants), sense arribar, però, a la inclusió de tots els anomenats *serveis de proximitat* (per exemple, casals, centres de dia o centres residencials per a gent gran o persones amb discapacitat autònomes).¹²⁷⁰ Queda a mig camí entre el sentit ampli i el restringit, quan avui sembla que “se ve claro que resulta deseable incluir en el mismo (nivell primari) todos los servicios de uso frecuente y los de carácter residencial para los que resulte aconsejable el contacto del usuario con su familia y/o su ambiente”.¹²⁷¹

D'altra banda, aquest nou repartiment competencial no va acompanyat de cap previsió sobre el finançament. Aquest aspecte és perillós i ja s'havia denunciat, com hem vist, a les trobades municipalistes i en el debat parlamentari de la Llei, ja que pot portar a l'increment de competències-responsabilitats en serveis socials sense determinar-ne el finançament. Nacions Unides alertava sobre aquest perill en l'informe sobre les polítiques i els programes de benestar social del 1987, quan, analitzant les principals tendències d'aquell moment, assenyalava que “para mejorar los servicios en forma más general, el método preferido por los países desarrollados con economía de mercado ha sido dotar de mayores facultades en materia de elaboración y gestión de programas a los niveles regionales, provinciales y locales de gobierno, lo que puede implicar también un desplazamiento parcial de la carga que representa la financiación de los programas del gobierno central a los locales (...)”.¹²⁷²

¹²⁷⁰ Ramon Nicolau i Antoni Vilà, “El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya”, *Revista de Treball Social*, núm. 151-152, desembre de 1998.

¹²⁷¹ Demetrio Casado, *Ordenación de los Servicios Sociales* (Buenos Aires, Ed. Lumen/Humanitas, 1998), p. 20.

¹²⁷² Forma part de la Consulta Interregional sobre Polítiques i Programes de Benestar Social per al Desenvolupament celebrada a Viena del 7 al 15 de setembre de 1987 a l'Oficina de Nacions Unides (Austria Center), publicada al monogràfic “El bienestar social en las Naciones Unidas”, *Cuadernos de Acción Social*, núm. 11, p. 42-43.

L'evolució dels serveis d'atenció primària ha estat important i constant, encara que possiblement insuficient per atendre les creixents i noves demandes d'aquests anys. Així mateix, des de diferents sectors es considera que, en aquest període, no s'ha atorgat a aquest nivell el paper d'eix del sistema que li assignava la Llei de serveis socials; així per exemple, la Comissió del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, encarregada d'estudiar el projecte de II PAS (1992-1995), opinava que aquest "(...) deixa entreveure una tendència que sembla marginar el primer nivell bàsic del sistema. Doncs bé, creiem que l'atenció primària hauria de tenir un paper més predominant i no sols instrumental (...)." ¹²⁷³

b. Serveis socials d'atenció especialitzada

En aquest nivell es manté l'estructuració per sectors de població (família i infància, gent gran, disminuïts, toxicòmans), tot i que la darrera Llei els subdivideix en dos grups: els d'atenció especialitzada i uns altres que anomena d'*atenció especialitzada d'abast superior*, sense definir en què consisteix la diferència. De manera esquemàtica, l'estructuració amb els serveis que integra és la següent:

Taula 72

Nivell especialitzat

SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA (segon nivell)	Família, infància i adolescència	<ul style="list-style-type: none"> • Serveis d'atenció a la infància i adolescència (EAIA)
	Persones amb disminució	<ul style="list-style-type: none"> • Suport a la integració laboral • Atenció precoç • Centres ocupacionals <ul style="list-style-type: none"> — teràpia ocupacional — ocupació d'inserció • Habitatges amb serveis comuns <ul style="list-style-type: none"> — llars amb serveis de suport — llars residència • Transport adaptat
	Gent gran	<ul style="list-style-type: none"> • Centres de dia • Centres residencials <ul style="list-style-type: none"> — llars residència — residència assistida • Habitatges tutelats
	Toxicòmans	<ul style="list-style-type: none"> • Centres de dia

¹²⁷³ Esperança Esteve i Xavier Pelegrí en el treball "El Col·legi de Diplomats en Treball Social de Catalunya opina ...", op. cit., p. 13.

SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR (tercer nivell)	Família, infància i adolescència	<ul style="list-style-type: none"> • Centres d'acolliment • Centres residencials d'acció educativa <ul style="list-style-type: none"> — centres residencials — llars funcionals — pisos assistits per joves de setze-divuit anys • Residències d'estada limitada per a dones maltractades • Integració familiar
	Persones amb disminució	<ul style="list-style-type: none"> • Valoració i orientació <ul style="list-style-type: none"> — d'orientació — de valoració • Centres de dia d'atenció especialitzada • Centres residencials
	Toxicòmans	<ul style="list-style-type: none"> • Residencials

Font: elaboració pròpia.

La norma de desplegament (D 284/94), fent un ús ampli –o potser abusi- de la disposició final segona que l'autoritzava a “actualitzar la normativa sobre (...) la tipologia dels serveis en els establiments socials”, va aprofitar per afegir dos nous apartats a la tipologia, sense concretar els nivells d'adscripció ni, per tant, les competències i responsabilitats sobre aquests nous serveis, fet que va introduir encara més confusió. Aquests serveis són els següents:

Taula 73

Ampliació de la tipologia de serveis. Decret 284/94

SERVEIS DE SUPPORT	<ul style="list-style-type: none"> • Serveis de tutela • Serveis de suport social a la prestació sociosanitària • Serveis d'adopció internacionals • Pisos assistits per a joves majors de divuit anys • Altres serveis de suport social a l'atenció social a l'atenció primària i especialitzada
ALTRES SERVEIS	<ul style="list-style-type: none"> • Casals per a persones grans i per a d'altres col·lectius • Serveis de família d'acollida per a gent gran • Serveis de temps lliure per a persones amb disminució

Font: elaboració pròpia.

En conjunt, d'aquesta estructuració en resulta un entramat molt complex, ambigu¹²⁷⁴ i poc flexible. Per això, hom s'ha arribat a preguntar si aquesta estructuració només admet una interpretació en clau de repartiment competencial: “¿Aquesta és una divisió per afavorir la distribució competencial entre administracions, o bé s'ha pensat en aquest model per afavorir el plantejament global i integral de les polítiques?”¹²⁷⁵ La valoració dels professionals sembla que confirma aquestes opinions: “Pel que fa als programes sectorials (família, infància, disminuïts i gent gran), trobem, des del punt de

¹²⁷⁴ “L'estructura de la Llei és feixuga i es presta a confusions, i és poc clara l'exposició sobre l'estructura territorial i funcional del sistema”, J. Gutiérrez, op. cit., p. 23.

¹²⁷⁵ E. Esteve, op. cit., p.15.

vista tècnica, una heterogeneïtat en l'ordenació i una inconcreció en la manera amb què, en general, s'exposen els continguts (...)." ¹²⁷⁶

D'altra banda, la regulació amb rang de llei dels nivells d'atenció i bona part dels serveis pot produir un efecte fossilitzador d'una estructura de per si ja molt reglamentarista, compartimentada i rígida, quan les tendències actuals apunten vers el contrari: la flexibilitat, la polivalència i l'adaptabilitat dels serveis a les necessitats individuals i socials tan canviants.

4.3.1.6 La configuració de l'atenció primària

Des que el primer Mapa i la Llei de serveis socials situen els serveis socials d'atenció primària en el centre del sistema, ha estat objecte de debat i propostes per configurar-ne l'espai i determinar-ne el contingut i l'organització. Per la importància que té aquest nivell, ens aturarem a comentar el conjunt de documents elaborats i a analitzar els punts més importants de les propostes.

El material elaborat és de procedència molt diversa, amb formes d'elaboració i objectius diferents; tanmateix, són significatius en la recerca de fórmules per millorar l'atenció als ciutadans i al mateix temps, posen de manifest els canvis que va experimentant el context en què actuen, les problemàtiques que es presenten i la població que atenen. Per a l'estudi de l'atenció primària a Catalunya resulta imprescindible el recull de documents del període 1980-2000, publicat per la Diputació de Barcelona, ¹²⁷⁷ que s'ha fet servir sovint al llarg d'aquest treball.

A fi d'analitzar totes aquestes aportacions, s'han extret els trets més significatius ¹²⁷⁸ de cada aportació i s'han ordenat cronològicament per tal de poder apreciar els processos de canvi de les principals propostes. S'ha començat per les ja referides Recomanacions del Consell Assessor sobre Atenció Primària (1986), impulsades des de la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, que, tot i que pertanyen al període anterior, significaren el punt de partida d'aquestes reflexions. Els altres documents foren *L'atenció primària que volem 1* (1991), elaborat per la Federació de Municipis de Catalunya; les propostes del III PAS (1997), del Departament de Benestar Social de Catalunya; *L'atenció primària que volem 2* (1998), també de la Federació de Municipis de Catalunya, i *Els serveis socials d'atenció primària: material per un debat* (1999), de la Diputació de Barcelona.

Al final de la dècada, el Departament de Benestar Social va elaborar un esborrany de decret del Reglament marc d'atenció social primària, que va generar un document de resposta de la Federació de Municipis de Catalunya, de novembre de 2000, en què demanava el replantejament de tot el text i sol·licitava que la Generalitat i els representants de les corporacions locals elaboressin, conjuntament, un nou esborrany. Atès que l'esborrany no aportava novetats conceptuals ni organitzatives, sinó que insistia en el model exposat i que la Federació insistí en el seus arguments anteriors, no

¹²⁷⁶ Opinions d' Esperança Esteve i Xavier Pelegrí, op. cit., p.14.

¹²⁷⁷ R. Nicolau et al. (recop.), *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents...*, op. cit.

¹²⁷⁸ Aquesta síntesi s'ha elaborat a partir del material aportat per A. Mora al grup de treball de la Diputació de Barcelona que va elaborar el document esmentat *Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat*.

es fa especial menció d'aquests documents, els quals, d'altra banda, formen part d'un procés de finalitzat ja en el segle XXI.¹²⁷⁹

A la taula 74 es pot veure una síntesi dels punts més remarcables dels documents esmentats, de la qual comentarem alguns aspectes:

- a) El primer document va ser elaborat pel Consell Assessor sobre Atenció Primària amb una àmplia participació i s'hi va treballar durant un any amb la intenció d'arribar a un consens final entre els sectors implicats. Els dos documents de la Federació de Municipis de Catalunya tenen com a objectiu fixar la seva proposta davant les elaborades pel Departament de Benestar Social en uns moments de forta confrontació, els plans d'actuació social reflectien les polítiques del Departament, que a partir d'un progressiu allunyament de la realitat local va anar configurant un model reglamentarista i burocratitzat, com es pot observar del contingut de les normatives i els plans d'aquesta etapa. El darrer document, que s'elaborà en el si d'un taller de professionals responsables de serveis socials locals,¹²⁸⁰ fou originat a la Diputació de Barcelona, on lliurement i sense límits es va reflexionar sobre l'atenció primària.
- b) En relació amb els aspectes conceptuals, el primer document de la Generalitat i els elaborats des del món local posen l'èmfasi en la participació i el treball comunitari¹²⁸¹ com a element clau per aconseguir el benestar de la població. És interessant el concepte de *serveis socials* elaborat en el taller del professionals, que es va fonamentar en la noció que té Demetrio Casado d'aquest nivell, en el sentit que l'atenció primària hauria d'incloure tots els serveis i les activitats que fóra bo que la persona tingués a prop. El concepte legal, tal com ja s'ha comentat, presenta una visió parcial i sembla pensar més en la distribució competencial que no pas en altres consideracions. Des del món local, es va revalorant la informació i l'orientació considerada com una funció bàsica, tasca poc preuada en determinats moments.
- c) En la manera d'organitzar aquest nivell també s'aprecien diferències notables entre els documents, especialment en la concepció territorial i la distribució competencial, així com en l'aplicació del principi d'autonomia que correspon a les corporacions

¹²⁷⁹ Aquest reglament amb modificacions importants en relació amb l'esborrany inicial es va aprovar mitjançant el Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària.

¹²⁸⁰ Participants en el taller: Josefa Aldegues, pedagoga, i Nadia Casanovas, diplomada en treball social, de la Diputació de Barcelona; Montserrat Campamà, diplomada en treball social, Ajuntament de Sant Adrià del Besòs; Maria Correa, diplomada en treball social, Ajuntament de Terrassa; Josep Antoni Domínguez, sociòleg, Ajuntament de Gavà; Lordes Gasset, diplomada en treball social, Govern d'Andorra; Rosa Graells, psicòloga, Ajuntament de Sabadell; Anna Martínez, diplomada en treball social, Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat; Martí Moliné, tècnic en serveis socials, Ajuntament de Badalona; Assumpció Muñoz, tècnica en serveis socials, Ajuntament de Mataró; Núria Prat, diplomada en treball social, Mancomunitat de la Plana; Josefina Ramírez, psicòloga, Ajuntament de Manresa; Assumpta Soler, tècnica en serveis socials, Ajuntament de Barcelona. Coordinació: Amadeu Mora, diplomad en treball social i cap dels serveis socials de l'Ajuntament de Girona, i Antoni Vilà, llicenciat en dret i professor de l'Escola Universitària de Treball Social de Barcelona.

¹²⁸¹ El president del Col·legi d'Educadors i Educadores Socials a Catalunya, Rafael López Zaguirre, en un article sobre "L'educadora i l'educador social als Serveis Socials d'Atenció primària", publicat al núm. 15 de la *Revista d'Educació Social*, considerava que els "encàrrecs institucionals van encaminats molt més a la gestió, a l'assistencialisme i al control que no pas al desenvolupament de plans d'accions socioeducatives (...). Totes aquestes tasques van, doncs, en detriment del tan anhelat treball de carrer i la de dinamització de la comunitat."

locals en l'exercici d'una competència pròpia. Tot i la dificultat d'acotar aquest principi, algunes normes i programes podrien vulnerar-lo. Per això, des del món local es reclama el respecte escrupulós d'aquest principi constitucional i es van elaborar propostes per concretar-ne les competències: planificació, recerca, coordinació i supervisió de la Xarxa, participació, prestacions econòmiques i avaluació.¹²⁸²

- d) El finançament és una qüestió pendent des del principi, tant pel que fa al repartiment com a la seguretat. Les administracions locals reclamen el criteri inicial, després recollit, com hem vist, en el I PAS de les terceres parts (1/3 l'Estat —mitjançant el pla concertat—, 1/3 la Generalitat i 1/3 la corporació local). Aquest criteri va canviar amb el nou Departament de Benestar Social, en considerar que els ajuntaments de més de vint mil habitants tenien l'obligació de prestar els serveis amb els recursos propis. Una solució intermèdia varen ser els convenis d'aplicació molt polititzada, segons els testimonis, i que constituïren un element de divisió del món local.

El dret als serveis d'atenció primària apareix en tots els documents, especialment com a reivindicació des del món local, que considera que justament els d'aquest nivell haurien de ser declarats bàsics o essencials, és a dir, com a dret subjectiu dels ciutadans i amb l'objectiu que a mitjà termini fos gratuït.

Per resumir les reflexions de final de segle sobre l'atenció primària, res millor que un fragment del text que el grup que va participar en l'esmentat taller promogut per la Diputació de Barcelona va incloure com a epíleg: 'Pensem que a l'atenció primària hi hem de trobar un dispositiu potent d'acollida, un conjunt de recursos en un marc diversificat de concertació i ben articulats i dependents d'ens locals forts amb capacitat important de negociació. La seva polivalència cal inscriure-la en la seva configuració de xarxa. La seva especificitat, en la perspectiva territorial-comunitària i en l'articulació de sistemes de relació entre les persones i l'entorn. La seva intervenció, centrada a recuperar vincles socials i garantir condicions de ciutadania. La seva gran aportació professional en el coneixement i la valoració qualificada de les situacions socials, en el disseny i les actuacions integradores; en la dinamització com a instrument de promoció social. La seva globalitat, en la informació de síntesi que reclama i necessita l'usuari.'¹²⁸³

¹²⁸² Sobre aquest tema, es pot consultar l'estudi de Miquel Gómez i Serra, *Els serveis socials i la seva avaluació* (Edicions Universitat de Barcelona, 2000).

¹²⁸³ Del document "Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat", a R. Nicolau et al., *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de document ...*, op. cit.

Taula 74

L'evolució de l'atenció primària. Síntesi dels principals documents

DOCUMENT	RECOMANACIONS DEL CONSELL ASSESSOR SOBRE ATENCIÓ PRIMÀRIA	L'ATENCIÓ PRIMÀRIA QUE VOLEM 1
REFERÈNCIA	Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1986.	Federació de Municipis de Catalunya, 1991.
ASPECTES CONCEPTUALS I OBJECTIUS	<ul style="list-style-type: none"> • Objectiu marc: contribuir al benestar social dels ciutadans del territori. • Objectius generals: <ul style="list-style-type: none"> — Conèixer i fer conèixer la realitat de la zona. — Canalitzar i potenciar la vida comunitària. — Promoure la participació dels grups en la resolució dels problemes. — Promoció de l'autodeterminació. — Incidir en la dinàmica social comunitària, com a element. — Estimular les associacions i el voluntariat per a la prevenció i l'acció. — Conscienciar la població del seu dret als serveis socials. — Apropar els serveis socials a la població. — Identificar problemes. — Mantenir la integració de les persones en el seu medi. — Complementar amb els serveis socials especialitzats. — Participar en la coordinació territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definició: <ul style="list-style-type: none"> — Punt d'accés immediat. — Proximitat. — Actuacions des de la comunitat, amb la comunitat i per la comunitat. → Els objectius en polítiques socials són comuns a ensenyament, sanitat, cultura, etc. i també a serveis socials. • Objectius: <ul style="list-style-type: none"> — Afavorir la promoció i qualitat de vida. — Afavorir la solidaritat. — Aconseguir la plena integració, especialment dels més desfavorits. — Prevenir la marginació. — Atendre els subjectes afectats per la marginació.
ASPECTES ORGANITZATIUS	<ul style="list-style-type: none"> • Tasques: <ul style="list-style-type: none"> — Recepció i anàlisi de la demanda. — Informació i orientació. — Intervenció i tractament d'individus, famílies i grups. — Detecció de persones i grups de risc. — Coordinació i mobilització de recursos. — Canalització a serveis socials especialitzats. — Animació, promoció i desenvolupament comunitari. — Gestió de programes i serveis. — Col·laborar en la planificació. — Recollida i anàlisi de dades. • Estructuració: sectors de població segons edat: quatre grups. 	<ul style="list-style-type: none"> • Àmbits d'actuació: sectors d'edat, nuclis de convivència, la comunitat. • Nivells: diferenciar la primària i l'especialitzada; establir la regulació entre àmbits i nivells. • Competències: <ul style="list-style-type: none"> — Individuals: informació, valoració, tractament, integració. — Comunitàries: animació, detecció i prevenció — Administració: gestió i derivacions. • Competències municipals: planificació, gestió, recerca, coordinació i supervisió de la xarxa pública, participació ciutadana i prestacions econòmiques. • Finançament: <ul style="list-style-type: none"> — Atenció primària: conveni amb aportació d'1/3 per l'Estat i 1/3 per la Generalitat. — Especialitzats: Generalitat. — En els pressupostos ordinaris Generalitat.

DOCUMENT	III PLA D'ACTUACIÓ SOCIAL	L'ATENCIÓ PRIMÀRIA QUE VOLEM 2
REFERÈNCIA	Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1997.	Federació de Municipis de Catalunya, 1998.
ASPECTES CONCEPTUALS I OBJECTIUS	<ul style="list-style-type: none"> • Definició: conjunt organitzat i coordinat per promoure mecanismes per conèixer, prevenir, intervenir en persones, famílies i grups en situació de risc d'exclusió. → Preveu la regulació d'una norma que estableixi drets i deures dels ciutadans i obligacions dels gestors públics i dels professionals. • Aspectes del futur reglament: <ul style="list-style-type: none"> — Àmbit personal: destinataris. — Àmbits d'intervenció. — Contingut de les prestacions. — Àmbit territorial. — Àmbit funcional. — Recursos humans. — Fórmules de gestió. — Inspecció i control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definició i tipologia: molt condicionada al PAS i al SCSS. • Objectius: <ul style="list-style-type: none"> — Incidir en situacions de discriminació que impedeixen la integració. — Afavorit capacitats, subjectes i grups, autonomia, promoció. — Enfortir la participació. — Potenciar la superació de contradiccions inherents al fet de viure. • Conceptes clau: <ul style="list-style-type: none"> — Territori: com a referent conceptual i metodològic; com a font de recursos. — "Vincles socials" i refer relacions en el territori. — Objecte d'intervenció: parteix de les aspiracions, mancances, etc. de la població. Actuen en la interacció entre persona i entorn. — Finalitat individual i nivells d'intervenció. — Coneixement global del territori per a l'acció. — Detecció i demanda. — Avaluació.
ASPECTES ORGANITZATIUS	<ul style="list-style-type: none"> • Serveis que inclou: equip d'atenció social primària, atenció domiciliària, residències d'estada limitada, menjadors, assessorament tècnic, centres oberts per a infants. • Funcions: <ul style="list-style-type: none"> — Detecció i prevenció. — Recepció i anàlisi de demandes relatives a necessitats. — Informació, orientació i assessorament. — Tractament de suport a persones, famílies i grups. — Gestió atenció domiciliària. — Tramitació i seguiment de programes i prestacions. — Treball social comunitari. — Tramitació i derivacions a especialitzada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organització: <ul style="list-style-type: none"> — Relació professional - gerent - polític. — Atributs de qualitat. — Garantia d'accés als serveis d'atenció primària en condicions d'igualtat. — Agilitat. — Eliminar llistes d'espera. — Participació. → S'estableixen unes premisses bàsiques per al reglament intern.

DOCUMENT	ELS SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA: MATERIALS PER A UN DEBAT
REFERÈNCIA	Diputació de Barcelona, grup de treball, 1999.
CONCEPTE DE SERVEIS SOCIALS	Conjunt d'accions de prevenció, promoció, d'ajuda tècnica, humana i econòmica adreçades a atendre necessitats humanes i/o problemes socials del ciutadans, individualment o col·lectivament, així com a l'assistència i protecció d'aquells amb problemes de discerniment o mancats d'autonomia, mitjançant actuacions de detecció, prevenció, mediació, valoració, informació, planificació, acompanyament i avaluació, a través de l'execució de programes i prestacions, ja sigui amb mitjans propis o concertats o en col·laboració amb altres àmbits.
NIVELL PRIMARI	— Objectiu: integrat per tots els àmbits de benestar. — Estratègia: primer definir i consolidar el nivell de SSAP.
CONCEPTE DE SSAP	— Ampli: adreçats al conjunt de la població, que inclogui tots els serveis de proximitat, encara que s'adrecin a col·lectius específics sempre que sigui convenient mantenir la relació amb la família i/o l'entorn.
XARXA DE SSAP	— Sistema organitzatiu format per professionals, serveis i programes específics, protocols i relacions en un territori determinat — L'equip deixa de ser l'eix, la porta d'entrada i esdevé part de la xarxa.
PRINCIPIS RECTORS	— Respecte als drets reconeguts dels usuaris i a la seva capacitat de decisió. — Participació en el disseny, en l'execució i l'avaluació. — Flexibilització, centrant les respostes en la persona i en l'entorn. — Subsidiarietat i descentralització. — Respecte a l'autonomia local en l'exercici de les competències pròpies. — Proximitat i relació amb vocació d'integrar accions i operadors. — Des del punt de vista operatiu: caràcter polivalent i generalista.
DRETS, DEURES I RESPONSABILITATS	— Determinar el dret subjectiu als serveis socials essencials i els mecanismes efectius de garantia i finançament. — Tendir que els drets que es declaren essencials siguin gratuïts i que pels complementaris i accessoris es prevegin fórmules de copagament. — Concretar les responsabilitats de les administracions públiques en l'accés als serveis, així com els deures dels usuaris, la família i la societat.
SSAP: DRETS MÍNIMS ESSENCIALS	— A la informació, orientació i diagnòstic de manera pública i gratuïta. — A romandre a casa seva i en el seu entorn mitjançant una xarxa de serveis i prestacions a aquest nivell que ho faci possible. — A la participació en la presa de decisions que afecten la pròpia vida i la de la comunitat
FUNCIONS BÀSIQUES DE L'EQUIP	— Informació considerada de l'àmbit del benestar. — Orientació i valoració de les situacions socials dels individus i del territori. — Detecció de situacions i problemàtiques socials del seu territori. — Posar a disposició serveis i prestacions prèviament articulats (gestionar l'oferta). — Acompanyament (no centrat únicament en l'individu sinó també als serveis). — Mediació i actuació de referent. — Assistència i protecció de les persones incapacitades o mancades d'autonomia. — Dinamització i promoció dels col·lectius i de la comunitat.
ORGANITZACIÓ	— Territorialització de les polítiques. — Principi subsidiarietat i descentralització. — Disseny consensuat d'àrees territorials idònies per a una gestió eficient. — Articular fórmules de cooperació amb altres serveis municipals, amb les altres administracions i amb el sector privat. — Foment del treball interdisciplinari i de l'abordatge transversal.
PRESTAC. ECON.	— Han de ser només les relacionades amb l'accés a serveis socials.
PLANIFICACIÓ	— Planificació participativa de tots els agents que intervenen en el benestar. — Les actuacions s'han de centrar en la persona i els seus problemes i necessitats.
FINANÇAMENT	— Suficient per cobrir els drets essencials i per col·laborar en els serveis complementaris — Instaurar sistemes estables i automàtics de finançament.
COL-LABORACIÓ	— Crear espais i formes de col·laboració entre els SSAP i el moviment associatiu i voluntari, respectant sempre l'autonomia, la independència i les funcions de cada una de taules territorials de detecció, diagnòstic i planificació.

Font: elaboració pròpia amb el material aportat per A. Mora al grup de treball de la Diputació de Barcelona que va elaborar el document *Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat*.

4.3.1.7 Evolució general dels serveis socials: aspectes quantitius

a. Serveis socials d'atenció primària

L'examen de les dades sobre l'evolució dels efectius als equips bàsics d'atenció primària en aquest període (1988-1998) ens pot oferir informació sobre el ritme de creixement i el grau de consolidació d'aquest nivell. En el punt de partida, com s'ha assenyalat en referir-nos al I PAS, hi havia 170 treballadors socials i 93 educadors; deu anys més tard, l'increment era notable: es comptabilitzen 64 coordinadors, 704 treballadors socials i 320 educadors. Els treballadors familiars de l'atenció domiciliària varen passar de 88 l'any 1988 a 503 el 1995.¹²⁸⁴

El detall de l'evolució dels serveis socials d'atenció primària a la dècada del noranta fou el següent:

Taula 75
Evolució dels serveis socials d'atenció primària

SERVEI	PROFESSIONALS	1991	1995	1998
EQUIPS BÀSICS	Treballadors socials	546	592	704
	Educadors socials	283	304	320
	Treballadors familiars	370	503	
	Coordinadors	-	46	
	TOTAL	1.199	1.445	
SERVEI D'AJUDA DOMICILIÀRIA	Hores SAD públics			1.751.408
	Telealarma Teleassistència	Municipals		3.419
		Comarcals		483
	TOTAL			3.902
MENJADORS ¹²⁸⁵	<i>Places públiques</i>		547 ¹²⁸⁶	565 ¹²⁸⁷
	Places privades		1.146	789
	TOTAL places		1.693	1.354

¹²⁸⁴ *Mapa de serveis socials 1997-1998*, op. cit.

¹²⁸⁵ Sense computar els serveis que dona el SAD ni altres d'alternatius no enregistrats específicament en aquest epígraf.

¹²⁸⁶ Tant als menjadors com a les residències d'estada limitada s'assignen les dades a l'any 1995 ja que consten al Mapa del 1996, encara que no s'especifica l'any que corresponen.

¹²⁸⁷ Hi ha, a més, altres corporacions locals que presten el servei mitjançant fórmules alternatives a l'equipament (àpats a domicili, ajut econòmic, etc.).

RESIDÈNCIES D' ESTADA LIMITADA	Places públiques				164	350	
	Places privades				730	784	
	TOTAL places				894	1.134	
CENTRES OBERTS I PRETALLER PER A LA INFÀNCIA	1996	C. oberts	Pretallers	Total places	%	Centres 1996	Places 1998
	Públics	2.513	1.282	3.795	70,5	91	2.794
	Privats	1.243	346	1.589	29,5	68	1.283
	TOTAL	3.756	1.628	5.384	100	159	4.077

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

De l'estudi fet sobre les UBASP amb conveni amb l'ICASS,¹²⁸⁸ se'n deriva que les ràtios mitjanes de professionals a l'atenció primària l'any 1994 eren les següents:

- 9.668 habitants per treballador social: a la regió metropolitana, que és on hi havia la ràtio més alta, amb 10.767 habitants, i a la regió de ponent, la més baixa, amb 7.546 habitants;
- la mitjana d'educadors a Catalunya era de 20.432 habitants: la regió metropolitana presentava la ràtio més baixa, amb 18.055 habitants, i les Terres de l'Ebre la més alta, amb 38.740 habitants;
- la ràtio dels treballadores familiars era de 12.464 habitants: la regió de Girona és on hi havia la ràtio més alta i la regió de les comarques centrals, la més baixa, amb 7.673 habitants.

Un treball referent a l'atenció primària en el període 1995-1996¹²⁸⁹ facilitava algunes dades sobre l'atenció domiciliària que podrien ajudar a dibuixar el perfil dels usuaris i de la prestació en els anys centrals de la dècada dels noranta. L'any 1995, els usuaris d'aquest servei varen ser 6.830, el 63% dones i el 37% restant homes. La distribució per grups d'edat era la següent: el 16% infància, el 22% de divuit a cinquanta-nou anys i el 62% de més de cinquanta-nou anys. Les problemàtiques ateses més freqüents eren la malaltia crònica i la manca d'autonomia personal, seguides de les demències i les disminucions. Segons el nucli de convivència, es tractava majoritàriament de persones que viuen soles o en famílies nuclears (26%), seguides de les que vivien en parella (23%). Pel tipus de família, el 12% eren extenses i el 10% monoparentals. En relació amb la durada del servei, la més freqüent era entre tres i sis hores setmanals (42%), seguida de les prestacions de menys de tres hores (33%). Les tasques que duïen a terme se centraven en la higiene i el suport personal —més de la tercera part— i seguien les mancances i l'ordre i neteja de la llar. Un 25% rebien el servei de telealarma.

¹²⁸⁸ ICASS, Secció d'Atenció Primària, "Les UBASP a Catalunya. Dades de les memòries 1994", Barcelona, 1996 (mecanografiat).

¹²⁸⁹ A. Peralta i T. Marín, "Anàlisi de les dades de les UBASP de Catalunya 1995-1996", Desenvolupament Comunitari, 1998 (mecanografiat), p. 11-16.

L'any següent, els usuaris havien augmentat considerablement, fins als 10.097, i es mantenia pràcticament igual la proporció per sexes dels atesos. També es conserven les proporcions quant a les edats dels usuaris (el 21% infància, el 26% adults i el 54% de seixanta anys o més), així com de les problemàtiques ateses i els tipus de convivència i de família. D'altra banda, persistien la durada breu de les prestacions (entre tres i sis hores, pràcticament 8 de cada 10) i les tasques adreçades al suport personal, la higiene personal i l'acompanyament. Com a conclusió, el perfil de l'usuari, més ben dit de la usuària, ja que seria una dona, presenta una edat avançada, sovint en situació de soledat i que pateix una mitjana de dues o més problemàtiques *biopsicosocials*, amb intervencions que pretenen ajudar-la a romandre a casa tant de temps com sigui possible i en les millors condicions.

L'any 1998,¹²⁹⁰ s'incrementà el servei fins a les 16.590 persones, i es van mantenir sense gaires canvis tant el perfil d'usuari com les característiques del servei, però amb algunes diferències significatives: el grup més nombrós d'atesos ja vivien sols (27,52%); es reduí encara més el nombre d'hores d'atenció setmanal (la prestació més freqüent se situa per sota de les tres hores, 47% de la mostra); sobresurt l'ajuda personal, que arriba al 70,2% dels atesos, i augmenten els serveis complementaris, com la telealarma (48,70%) i els menjars a domicili (11,20%). És evident, doncs, l'important augment d'aquest servei, tot i que encara sembla insuficient (ha calgut reduir el temps de la prestació) per atendre les demandes generades principalment per l'envelliment de la població.

En la constitució de l'atenció primària cal tenir en compte l'esmentat Pla concertat de prestacions bàsiques de serveis socials de les corporacions locals establert pel Ministeri d'Afers Socials, que permeté que, a partir de l'any 1988, les comunitats autònomes subscribissin convenis programa per al cofinançament de serveis i equipaments que facilitessin les prestacions bàsiques establertes al Pla. Tanmateix, a partir de l'acord de *flexibilització* del 1994 es desafectaren d'aquest primer nivell i s'estengueren a alguns serveis especialitzats.¹²⁹¹ La instauració i aplicació d'aquest Pla ha estat envoltat de polèmica; tanmateix, en el terreny general, ha permès l'extensió de la xarxa, mitjançant la instauració d'uns criteris mínims i l'increment dels pressupostos.

En relació amb aquest tema, la senadora catalana Rosa Barenys va presentar el 5 de maig de 1998,¹²⁹² amb motiu dels deu anys d'aplicació d'aquest Pla concertat, una moció que instava el Govern a avaluar-ne l'aplicació, a establir previsions econòmiques per a la seva universalització i a equilibrar les aportacions de l'Estat i de les entitats locals. Del debat originat per aquesta moció, cal ressaltar-ne la valoració positiva dels resultats que en feren tots els grups polítics que hi varen intervenir, així com la reivindicació per millorar el paper dels serveis socials en el conjunt del benestar ("à los servicios sociales no se les ha prestado la misma atención que a los servicios sanitarios, a los servicios de pensiones o a los servicios educativos, quizá por su contenido benéfico asistencial"¹²⁹³), tot i que altres grups que hi intervingueren posaven de manifest la recentralització competencial que va comportar ("A nuestro grupo le parece que se introduce un cierto tufillo centralizador y una vuelta atrás al atribuir al Estado un

¹²⁹⁰ ICASS, "Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998. Anàlisi de les problemàtiques ateses i de l'atenció domiciliària", Barcelona, abril 2000 (mecanografiat), p. 5-10.

¹²⁹¹ *Mapa de serveis socials 1997-199 ...*, op. cit., p. 101.

¹²⁹² *Diario de Sesiones del Senado*, 5 de maig de 1998, p. 3859.

¹²⁹³ Rosa Barenys, del Grup Parlamentari Socialista, *Diario de Sesiones del Senado*, p. 3859.

protagonismo que no le compete, porque las competencias fueron cedidas a las comunidades autónomas y a los municipios (...)”¹²⁹⁴). Des de Catalunya, un representant sindical criticava el Pla perquè considerava que s’havia d’anar cap a mecanismes més estables de distribució de recursos públics i que “(...) el primer pas hauria de ser la desaparició del *Plan Concertado*”.¹²⁹⁵

b. Serveis socials especialitzats

L’evolució d’aquests serveis especialitzats per sectors durant aquest període ha estat la següent:

Taula 76

Evolució dels serveis d’atenció a la família, infància i adolescència

SERVEI	1995/6			1998	
EQUIPS D’ATENCIÓ A LA INFÀNCIA (EAIA)	TOTAL Equips Població < 18 anys: 1.345.259	33 (1996)		36	
	<i>EVOLUCIÓ Equips: 1992 = 25 @ 1996 = 33 @ 1998 = 36</i>				
CENTRES D’ACOLLIDA	Públiques (Generalitat)	112	62,6 %	145	
	Concertades (iniciativa social)	67	37,4 %	89	
	TOTAL (1995) (aprox. 1/10.000)	179	100 %	234 (11 serveis)	
	<i>EVOLUCIÓ places: 1992 = 145 @ 1996 = 193 @ 1998 = 234</i>				
CENTRES RESIDENCIALS D’ACCIÓ EDUCATIVA	Públiques	Generalitat	575	28,2 %	562
		Adm. local		40	
	Concertades (iniciativa social)	1.462	71,8 %	1.313	
	TOTAL (1995) (aprox. 1 0/00)	2.037	100 %	1.915 (108 serveis)	
<i>EVOLUCIÓ places: 1992 = 2.909 @ 1996 = 2.788 @ 1998 = 1.915</i>					
SERVEIS D’INTEGRACIÓ FAMILIAR	TOTAL serveis 1995	6		11	
	(institucions d’integració familiar i entitats col·laboradores d’adopció internacional)			2 adm. local 9 inic. social	
RESIDÈNCIES ESTADA LIMITADA DONES MALTRACTADES	Generalitat			82	
	Corporacions locals	84	47,5 %	30	
	Iniciativa social	93	52,5 %	9	
	TOTAL places 1995	177	100 %	121 (8 serveis)	

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

¹²⁹⁴ Albistur Marin, del Grup Parlamentari Senadores Nacionalistas Vascos, *Diario de Sesiones del Senado*, p. 3863.

¹²⁹⁵ J. Gutiérrez, op. cit., p. 23.

Taula 77

Evolució dels serveis d'atenció a les persones amb discapacitat

SERVEIS	DEPENDÈNCIA		1996	%	1998	
ATENCIÓ PRECOÇ	Públiques	Generalitat	18	31,6	8	
		Adm. local			12	
	Privades		39	68,4	37	
	TOTAL unitats (0,2 0/00 de 0-4 a.)		57	100	57 (usuaris 3.684)	
SERVEIS SOCIALS D'INTEGRACIÓ LABORAL (SSIL)	Públiques (Adm. local)		10	11,9	10	
	Privades		74	88,1	97	
	TOTAL SSIL		84	100	107 (usuaris 3.798)	
CENTRES OCUPACIONALS	Públiques	Generalitat	809	12	T. O.	S.O.I.
		Adm. local			112	-
	Privades		5.950	88	5.670	2.125
	TOTAL places		6.759 (136 centres)	100	6.141	2.249
LLARS RESIDÈNCIES I HABITATGES AMB SERVEIS COMUNS	Públiques	Generalitat	136	7,9	84	
		Adm. local			58	
	Privades		1.589	92,1	1806	
	TOTAL places		1.725 (147 serveis)	100	1.948 (156 serveis)	
EQUIPS VALORACIÓ I ORIENTACIÓ (EVO)	TOTAL EVO		13		14	
CENTRES DE DIA D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA	Públiques	Generalitat	282	25	245	
		Adm. local			30	
	Privades		845	75	426	
	TOTAL places		1.127 (2 serveis)	100	701 (30 serveis)	
CENTRES RESIDÈNCIALS	Públiques	Generalitat	678	26,0	678	
		Adm. local			16	
	Privades mercantils		450	17,3	450	
	Privades iniciativa social		1.480	56,7	1.375	
	TOTAL places		2.608 (57 centres)	100	2.519 (56 serveis)	

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

Taula 78

Evolució dels serveis d'atenció a la gent gran

SERVEIS	DEPENDÈNCIA		1996	%	1998	
CENTRES DE DIA	Públiques	Generalitat	1.273	54,2	1.253	
		Adm. local			696	
	Privades	I. mercantil	201	8,5	1.286	
		I. social	877	37,3	1.572	
	TOTAL places		2.351 (96 serveis)	100	4.807 (294 serveis)	
<i>EVOLUCIÓ places: 1992 = 1.286 (0,15 % s/pobl.) @ 1996 = 2.351 (0,27 % s/pobl.) @ 1998 = 4.807 (0,48 % s/pobl.)</i>						

RESIDÈNCIA I SOCIOSANITÀRIES	Públiques	Generalitat	6.427	17,9 %	3.411
		Adm. local			2.760
	Privades	I. mercantil	14.245	39,7 %	16.352
		I. social	11.017	30,7 %	11.382
	Sociosanitàries		4.202	11,7 %	4.170
	TOTAL places		35.855 (823 serveis)	100 %	38.075
<i>FINANÇAMENT PÚBLIC. Reben finançament públic</i> <i>Entitat concertada + programa suport acolliment residencial = total</i> <i>I. social 660 1.160 1.820</i> <i>I. Mercantil 346 2.528 2.874</i> <i>Sociosanitaris 4.170</i>					
HABITATGES TUTELATS	Públiques	Generalitat	32	48,2 %	73
		Adm. local			134
	Privades	I. mercantil	57	51,8 %	10
		I. social			91
	TOTAL places		89		308 (19 serveis)

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS.

Aquestes xifres mostren un ritme considerable i desigual de creixement, així com la consolidació d'una xarxa mixta publicoprivada que ja deixa entreveure una forta presència de la iniciativa mercantil. Aquest possible efecte ja s'havia posat en relleu en el debat de la llei i també l'havia esmentat algun membre sindical del Consell General de Serveis Socials, que opinava que "respecte al paper de les entitats d'iniciativa social i la iniciativa privada mercantil, creiem que el contingut de la llei és totalment insuficient i obre la porta a la concentració massiva de la iniciativa mercantil",¹²⁹⁶ i considerava que caldria donar prioritat a la iniciativa social.

En resum, aquestes xifres ens mostren uns serveis socials especialitzats que han crescut molt en aquest període, una refermança del model mixt de prestació públic-privat i una progressiva consolidació de l'organització i dels recursos tècnics, humans i econòmics.

4.3.1.8 La participació

La democràcia social és un concepte més complex que la democràcia política clàssica "no sólo por el mayor número de sus actores, sino también por la pluralidad de los sectores a los que se extiende y por la cantidad y heterogeneidad de los problemas que ha de abordar".¹²⁹⁷ La Constitució espanyola,¹²⁹⁸ que s'inscriu en aquest model, estableix el principi i les formes de participació en diferents preceptes. L'article primer (apartat 2) consagra el principi de legitimitat democràtica: "La sobirania nacional resideix en el poble espanyol del qual emanen els poders de l'Estat" i, després, com correspon a una concepció pluralista de la democràcia, va desgranant diferents drets (el dret d'associació, article 22 de la CE; el dret a participar en els afers públics, article 23

¹²⁹⁶ J. Gutiérrez op. cit., p. 22.

¹²⁹⁷ M. García Pelayo, *Las transformaciones del estado contemporáneo* (Madrid, Alianza Universidad, 1977) p. 51.

¹²⁹⁸ Una anàlisi i valoració jurídica de les diferents formes de participació es troba en el fonament VIII del dictamen núm. 37 del Consell Consultiu sobre l'adequació a l'Estatut de Catalunya del dictamen de la Comissió de Política Social, sobre el Projecte de llei d'administració institucional de la sanitat, l'assistència i serveis socials a Catalunya, de 14 de gener de 1983.

de la CE) i formes d'intervenció de la societat, des de la més genèrica de l'article 9.2 de la CE —reiterada a l'article 8.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya— que estableix un mandat als poders públics de “facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política econòmica, cultural i social”, a les tradicionals de la democràcia representativa (Corts Generals, parlaments autonòmics, règim local), fins a l'obertura de diverses possibilitats de democràcia directa: sistema de consell obert al règim local (article 140 de la CE), la iniciativa popular a l'àmbit legislatiu (article 87.3 de la CE), el dret de petició a les cambres (article 77 de la CE), els diversos sistemes de referèndum (articles 92, 167, 168, 151, 152.2 i la disposició transitòria quarta de la CE), en l'àmbit judicial (article 125 de la CE) amb l'acció popular, jurat, participació en tribunals consuetudinaris i tradicionals o en l'Administració pública, amb el dret d'audiència (article 105 de la CE) i en els partits polítics (article 6 de la CE).

La Constitució completa aquesta xarxa participativa amb la introducció de noves formes de prendre part en els àmbits econòmics, socials i culturals, com a l'empresa (article 129 de la CE), en la planificació econòmica (article 131 de la CE), els sindicats i les associacions empresarials (article 7 de la CE), els mitjans de comunicació social públics (article 20.3 de la CE) i, finalment, amb una forma potser més intensa en l'àmbit del benestar establerta a l'article 129 de “participació dels interessants en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de vida o el benestar general”.

Sobre la base d'aquest darrer precepte constitucional, la Llei 12/1983, de creació de l'ICASS, va establir com a òrgan de “participació democràtica en el control i en la vigilància de la gestió”¹²⁹⁹ el Consell General de l'ICASS i les seves comissions executives territorials,¹³⁰⁰ integrats per representants dels sindicats, les organitzacions empresarials i la Generalitat a parts iguals (article 7). Aquest òrgan, creat a imatge i semblança dels establerts en l'àmbit estatal, tot i que havia estat objecte de crítiques per l'absència de representants de les organitzacions cíviques del sector i dels professionals, no es va arribar a canviar, ni tan sols es va reformar o unificar aprofitant la Llei de serveis socials.

Pel que fa a la Llei de serveis socials, el Parlament de Catalunya va optar per una fórmula de participació àmplia, establint tres nivells:

- a) Catalunya, amb el Consell General de Serveis Socials, com a òrgan de participació i consulta, integrat per representants de la Generalitat, de l'ICASS, de les entitats locals, de les entitats tutelades per la Generalitat, dels usuaris dels serveis, dels professionals del treball social i de les entitats d'iniciativa social. Les seves funcions més importants es refereixen a l'emissió d'informes, preceptius però no vinculants, als projectes normatius i als plans d'actuació social. D'aquest Consell en depenen de sectorials: atenció primària i reinserció social, infància, disminució i gent gran.
- b) En l'àmbit local, la creació de consells locals de serveis socials és voluntària¹³⁰¹ i les corporacions gaudeixen d'un ampli marge en la seva constitució, composició i

¹²⁹⁹ Per això, disposa de facultats per: a) elaborar els criteris d'actuació de l'ICASS; b) elaborar l'avantprojecte de pressupost, i c) aprovar la memòria anual (article 7.2).

¹³⁰⁰ Es creen quatre comissions: a Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

¹³⁰¹ “Estas normas (lleis autonòmiques de serveis socials) también prevén órganos participativos a escala local (municipio, comarca, mancomunidad, provincia, etc.), ya sea con carácter obligatorio (p. ej.,

atribució de funcions, ja que la Llei només estableix que “han de contribuir a suscitar la participació de la població en la definició de les necessitats socials i han d’elevat propostes als òrgans locals mitjançant les entitats representatives en el mateix àmbit local” (article 15.2).

- c) En els centres de serveis socials¹³⁰² n’estableix l’obligatorietat, però ho fa a partir d’un criteri econòmic (“que reben o sol·liciten finançament públic”, article 16), la qual cosa fa la impressió que la participació es limita al control comptable.

Les formes de participació establertes en els serveis socials a Catalunya, segons el que s’ha exposat, foren sintèticament les que figuren a la taula 79:

La Llei 4/1994 va introduir un nou òrgan, al qual s’ha fet referència abans, el Consell Regional, que ha d’existir a cada una de les regions, com a “òrgan paritari col·legiat de col·laboració”, i li atribueix “funcions preceptives d’assessorament, d’informació i de proposta de criteris i mesures de coordinació i les que siguin determinades per reglament” (article 33 del Decret legislatiu 17/1994), que les ampliaren en matèria de planificació.¹³⁰³ En aquest cas, la participació es redueix als “representants de la Generalitat i de les comarques”, ni tan sols permet la presència dels ajuntaments i encara menys de les organitzacions i entitats del sector. Pel que fa als ajuntaments, sembla fruit d’una interpretació molt restrictiva de l’article 58.2 de la Llei de bases del règim local, que estableix que “en todo caso, las administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados” i de l’article 134 de la Llei 8 1987, de 15 d’abril, municipal i de règim local de Catalunya, que en el mateix sentit diu que “les administracions públiques que, d’acord amb el que estableix aquesta Llei o el que estableix la legislació reguladora dels diferents sectors de l’acció pública, tenen atribuïda la competència de formulació i aprovació d’instruments de planificació, han d’assegurar la participació de la resta de les administracions afectades en el procés d’elaboració de plans”.¹³⁰⁴ Pel que fa a la manca de participació de les organitzacions, associacions i ciutadans del territori, aquest fet denota un concepte obsolet i raquític de la participació, molt allunyat de la democràcia social que hauria d’imperar.

municipios de más de 20 mil habitantes) (...)”, A. Vilà, “Normativa autonómica para personas mayores. Características básicas”, a A. Martínez Maroto, *Gerontología y derecho* (Madrid, Editorial Médica Panamericana, 2001), p. 51. D’altra banda, cal fer esment —per la seva singularitat— de la Llei d’acció social i serveis socials de Castella i Lleó, que atribueix funcions de gestió de programes i d’elaboració, programació i seguiment als consells socials rurals i de barri creats per les corporacions locals.

¹³⁰² La participació en els centres només la preveuen, a més de Catalunya, el País Basc, Navarra, Múrcia i Castella i Lleó.

¹³⁰³ El Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials, incrementà el control sobre les altres administracions, exigint, en regular la planificació (article 33), un “informe previ del consell regional”.

¹³⁰⁴ El punt 2 d’aquest article proposa diferents graus: “La participació pot consistir en l’atorgament d’un termini d’audiència per poder formular observacions o suggeriments, en l’emissió d’informes previs o en la intervenció directa en la realització dels treballs d’elaboració dels plans, sens perjudici que es pugui articular també de manera orgànica.”

Taula 79

La participació en els serveis socials a Catalunya

NIVELL	NOM	CONSELL GENERAL DE L'ICASS	CONSELL GENERAL DE SERVEIS SOCIALS
CATALUNYA	COMPOSICIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • President: director general de l'ICASS. • Vocals: <ul style="list-style-type: none"> — 13 representants de la Generalitat. — 13 representants dels sindicats. — 13 representants dels empresaris. • Secretari. 	<ul style="list-style-type: none"> • President: conseller de Benestar Social • Vocals: <ul style="list-style-type: none"> — 15 representants de la Generalitat. — 11 representants de l'Adm. local. — 16 representants d'entitats d'iniciativa social i tutelades. — 1 professional (treball social). • Secretari.
	FUNCIONS	a) Elaborar els criteris d'actuació. b) Elaborar l'avantprojecte de pressupostos. c) Aprovar la memòria anual.	a) Emetre un informe previ als projectes: <ul style="list-style-type: none"> — normatius generals: lleis, reglaments ... — plans d'actuació social (PAS). b) Emetre els dictàmens que li són sol·licitats. c) Elevar propostes als ens responsables sobre els criteris d'actuació. d) D'altres d'atribuïdes per llei o reglament.
	ESTRUCTURA	<p style="text-align: center;">Territorial</p> <p>* Comissions executives territorials:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Barcelona — Girona — Lleida — Tarragona Funcions: a) Controlar l'aplicació al seu nivell territorial dels acords del Consell General. b) Proposar les mesures necessàries per perfeccionar els acords.	<p style="text-align: center;">Sectorial</p> <p>* Consells sectorials:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Atenció primària i reinserció social — Infància — Vellesa — Disminució Funcions (referents al seu sector): a) Emetre informes als projectes normatius i de planificació. b) Elaborar informes tècnics, dictàmens i propostes de millora dels serveis. c) Promoció d'activitats i coordinació d'actuacions. d) Nomenar representant al Consell Gral. e) Elaborar el seu reglament de règim intern. f) Aprovar un informe memòria.
LOCAL	CARACTER		FUNCIONS
	<ul style="list-style-type: none"> • Voluntari: "Les entitats locals, si així ho aconsella el volum dels serveis socials que presten, poden crear en el seu àmbit un consell de serveis socials de caràcter representatiu. En els grans municipis es poden crear també consells per a sectors urbans definits" 		a) "Contribuir a suscitar la participació de la població en la definició de les necessitats socials." b) "Elevar les propostes als òrgans locals competents." ⇒ mitjançant les entitats representatives existents en el mateix àmbit local.
CENTRES	CONSELL ASSESSOR I DE SEGUIMENT		
	COMPOSICIÓ		FUNCIONS
	<ul style="list-style-type: none"> • President: director de l'establiment. • Vocals: <ul style="list-style-type: none"> — 2 professionals responsables d'activitats, nomenats pel director del centre. — 3 usuaris o els seus representants legals, elegits entre ells. — 2 Adm. Generalitat, designats pel conseller de Benestar Social (possible delegació al Consell Comarcal). • Secretari: designat pel president d'entre el personal administratiu de l'establiment (té veu, però no vot). 		a) Emetre un informe sobre la programació anual d'activitats del centre. b) Emetre un informe del projecte de Reglament de Règim Intern i les seves modificacions, abans de trametre'l al Departament de Benestar Social. c) Rebre informació periòdica de la marxa general del centre. d) Conèixer l'estat econòmic del centre. e) Elaborar una memòria anual. f) Elaborar les normes reguladores del seu propi funcionament.
OBLIGATORIETAT ⇒ tots els de caràcter públic i en els privats que reben o sol·licitin finançament públic.			

Observacions: * Normativa bàsica: DL 17/1994, de 16 de novembre: especialment articles 36 i 37.

* Decret 48/1988, d'11 de febrer, de regulació de la participació en els establiments de serveis socials i Decret 233/1989, de 12 de setembre, de modificació. Resolució del conseller de Benestar Social, de 27 de juny de 1990, que facultava els consells comarcals per representar l'administració de la Generalitat als consells assessors i per fer el seguiment d'establiments de serveis socials.

Font: elaboració pròpia

Les formes de participació en serveis socials establertes pel Parlament català són, doncs, molt formals, amb funcions de caràcter consultiu i assessor, perceptives però no vinculants, que no permeten incidir en la presa de decisions, i amb una composició en la qual, paradoxalment, predominen els representants públics. Es tracta d'una participació de perfil baix. Considerem ajustada la valoració que fa Sarasa sobre el funcionament d'aquests òrgans en l'àmbit estatal: "Las leyes autonómicas de servicios sociales han obligado a crear consejos de participación, de carácter consultivo, donde participan representantes del tercer sector, representantes políticos, técnicos de la administración pública y expertos, si bien las organizaciones de la iniciativa social siempre están en minoría a la hora de votar. Ello hace que estos consejos consultivos tengan limitaciones importantes a la hora de influir en los programas públicos. Aunque, en general, los consejos son altamente valorados por las organizaciones no lucrativas como un instrumento impulsado desde el poder político para informar de sus actuaciones y para fomentar la cultura del bienestar y la cooperación entre el estado y el tercer sector, el funcionamiento de los consejos es muy desigual dependiendo de factores como la ideología del partido gobernante y el diferente entusiasmo y capacidad de liderazgo de cada autoridad política."¹³⁰⁷ Per tant, aquests consells varen passar per diferents moments i, malgrat les limitacions, varen tenir incidència, com s'ha vist en comentar la negativa a informar favorablement del III PAS.

Al costat d'aquestes formes tradicionals i formals de participació hi ha algunes experiències locals participatives que no hi tenen res a veure: "La puesta en marcha de estos procesos implica apostar por la implicación gradual y progresiva de un conjunto cada vez mayor de personas que pensando, diciendo y actuando sobre la realidad, construyan un tipo de participación 'artesanal', en lo que tiene de bello y positivo el termino: personal, distinto, único, irrepitable, alejándole de formas falsamente unificadoras y masificadas; sólo así cada cual podrá reconocerse como tal en el proceso y sentir que algo suyo está presente también en los resultados y alternativas".¹³⁰⁸

La primera part del període estudiat (1988-1995)¹³⁰⁹ s'ha considerat, pel que fa als serveis socials municipals, de revolució gerencial, com a conseqüència de la prioritat atorgada a la reforma administrativa —priorització de l'agenda d'actuacions sobre l'agenda participativa—, fet que contaminà els plantejaments participatius, els envoltà de normes i reglaments i els donà un caràcter merament consultiu i assessor amb poca capacitat en la presa de decisions,¹³¹⁰ que mereixen comentaris semblants als fets abans: "En general dichos reglamentos tienden a establecer mecanismos pensados para la participación de base asociativa, de carácter consultivo, poco conectados al proceso

¹³⁰⁷ S. Sarasa, "La última red de servicios personales", a J. Adelantado, *Cambios en el Estado del bienestar...*, op. cit., p 363.

¹³⁰⁸ C. Lorenzana (ed.), *Tomamos la palabra* (Barcelona, Icaria Editorial, 2002), p. 8.

¹³⁰⁹ En relació amb el tema de la participació, s'ha consultat el treball de Joan Font i Ricard Gomà, professors de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, "La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas" (document no publicat).

¹³¹⁰ Era un model semblant al que s'acaba de comentar, que havia adoptat la Generalitat en regular el Consell General de Serveis Socials (1988).

decisional real y articulados sectorialmente, más que sobre el eje territorial.”¹³¹¹ D'altra banda, l'adopció que feren molts ajuntaments de grans de models gerencials de tipus privatista va comportar un important canvi conceptual de *ciudadans* a *clientes* i, en conseqüència, es va estructurar la participació al servei de la gestió mitjançant butlletins informatius, màrqueting institucional, finestretes úniques, unitats de comunicació, vies accessibles de reclamació, entre d'altres. Però al final d'aquests anys, “en el govern local es comencen a manifestar els límits de la democràcia representativa quan els ajuntaments comencen a deixar de banda la seva obsessió gerencial i inicien processos que els condueixen a un major reconeixement de la dimensió política de la seva activitat”.¹³¹²

La situació varià a la meitat de la dècada dels noranta, quan calia “dar respuesta a los nuevos retos contextuales —la dimensión de proximidad de la globalidad— empuja nuevamente hacia la repolitización de los gobiernos locales españoles: el *qué* y el *quién* vuelve a ser más importante que el *cómo*”.¹³¹³ D'altra banda, s'havien superat alguns dels esculls esmentats: amb la incorporació de nous polítics i tècnics, el moviment associatiu començava a sortir de la crisi i els ciutadans semblaven recuperar les ganes de participar; com assenyala Quim Brugué, “la força creixent dels nous moviments socials i la generalització de la condició de classe mitjana reactiva la capacitat dels ciutadans per articular les seves demandes”.¹³¹⁴ Tot plegat va permetre iniciar experiències innovadores de participació local que s'endinsaren en el nucli de la presa de decisions, fins i tot de la gestió a través de múltiples instruments: processos de participació mixtos d'entitats i ciutadans, com per exemple les Agendes 21 de medi ambient o els projectes educatius de ciutat, la nova generació de plans estratègics o mitjançant els nous mecanismes que permeten la innovació democràtica i tecnològica, amb la vinculació directa de ciutadans no organitzats en la presa de decisions municipals (NIP —nuclis d'intervenció participativa—, teledemocràcia local, etc.).

Els municipis catalans¹³¹⁵ varen ser dels més dinàmics en aquest aspecte; foren molts els ajuntaments que crearen consells d'entitats, ja siguin sectorials o territorials; al final del període, de les noranta-una localitats catalanes de més de deu mil habitants, quarantadous ajuntaments havien aprovat el seu pla estratègic local i nou es troben en fase d'elaboració. També s'avançà molt en el compromís amb les Agendes 21 locals, es constituïren al voltant de seixanta-cinc fòrums ambientals a escala local, la majoria amb participació mixta, que representava el 6,8 % dels municipis i el 4 % de la superfície, però el 52 % de la població. Els jurats ciutadans s'utilitzaren a Sant Quirze del Vallès, Rubí, Montornès, Calafell i Corbera;¹³¹⁶ tanmateix, aquest darrer és una de les poques experiències en el camp de les polítiques socials. En general, al final dels anys noranta s'apreciava un procés d'expansió d'aquestes experiències més desenvolupades en les ciutats mitjanes i grans, encara que també hi havia experiències interessants en petits municipis.

¹³¹¹ J. Font i R. Gomà, op. cit., p. 25.

¹³¹² Fernando Pindado, *La participación ciudadana a la vida de les ciutats...*, op. cit., p. 36-37.

¹³¹³ *Ibidem*, p. 26.

¹³¹⁴ Citat per F. Pindado, *ibidem*, p. 37.

¹³¹⁵ En l'apartat següent, quan s'examinin algunes de les experiències locals, s'exposaran algunes iniciatives de participació que s'han dut a terme.

¹³¹⁶ Aquesta fórmula es continua expandint; per exemple, s'ha constituït un jurat municipal a l'Escala per dictaminar sobre el destí de l'antic camp de futbol, el qual optà per una gran zona verda. L'alcalde va valorar positivament l'experiència del jurat municipal i va anunciar la intenció de continuar utilitzant-lo per a futures decisions (*Punt Diari*, 20.10.2000).

La planificació estratègica incidí en gran manera en la forma i el contingut dels programes de serveis socials municipals. El comú denominador dels plans estratègics consisteix a identificar un model de ciutat¹³¹⁷ a partir de les potencialitats actuals i futures, i a adoptar, per mitjà dels consens ciutadà, accions de tot ordre i en tots els àmbits —públics i privats— per situar-se en l'escenari més favorable dels previsible. Així, perquè un pla sigui efectiu calia “(...) que pensés el territori com un producte que ha de ser de qualitat, com l'única manera d'aconseguir les activitats que garanteixin la qualitat de vida dels ciutadans, un conjunt d'estratègies resultants de les accions públiques i privades i no només de la iniciativa municipal”.¹³¹⁸ Té, doncs, com a eixos clau, dos elements cabdals dels serveis socials: la territorialitat i la participació. Tot i que l'àmbit d'aquest tipus de planificació acostuma a ser general, també s'ha utilitzat per enfocar-ho als serveis socials. Com a exemples d'aquests darrers, es poden esmentar dos casos de ciutats ben diferents: el Pla Integral de Desenvolupament dels Serveis Socials de la ciutat de Barcelona (1995) i el Pla Integral de Serveis Socials de la Seu d'Urgell (1998-2002). Malgrat tot el que s'ha dit, el Mapa de serveis personals considera que a la pràctica “hi ha una minsa utilització de la planificació estratègica en l'àmbit municipal, malgrat que forma part dels discursos i de la cultura municipal actual”.¹³¹⁹

En aquest apartat, cal fer esment al suport de la Diputació de Barcelona en la planificació i programació dels municipis de la província¹³²⁰ i en la posada en marxa de determinades experiències de participació, com l'Agenda 21, o en estudis de funcionament d'òrgans participatius i la recerca d'alternatives, com la “Participació i gent gran: els consells assessors”.¹³²¹

Per fer la valoració de final d'etapa, res millor que donar la paraula a un especialista en aquestes qüestions com és Fernando Pindado, que posa en relleu els claroscurs de la situació: “Avui ens trobem amb un marc normatiu formal que recull la participació ciutadana com un dret important, que preveu la creació de desenes d'òrgans consultius i participatius, la qual cosa contrasta amb una realitat associativa poc entusiasmada —i poc preparada— per intervenir-hi i, en general, molt subsidiada, amb dificultat d'elaborar el seu propi projecte, la qual cosa hauria de provocar preocupació en els dirigents polítics i associatius.”¹³²² Aquest estudiós proposa continuar i aprofundir en la recerca i l'experimentació de noves iniciatives de democràcia participativa.¹³²³

¹³¹⁷ Manuel Carreira (regidor de Planificació Urbanística de l'Ajuntament de Mollet), “El Pla Estratègic com a model de futur de la ciutat”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 10, desembre de 1995, p. 88.

¹³¹⁸ S. Milà, “Planificació estratègica a les ciutats mitjanes de la regió metropolitana de Barcelona. Jornades sobre Planificació Estratègica a les Ciutats Mitjanes”, document publicat per l'Ajuntament de Mollet del Vallès, febrer de 1995.

¹³¹⁹ Joan Subirats, “Els primers vint anys...”, op. cit., p. 14.

¹³²⁰ Bernat Bauzà (aleshores era el cap del Centre d'Estudis i Recursos Socials, Planificació i Programació Municipal de Serveis Socials, Departament d'Unitats Territorials de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona), “Recomanacions per a l'elaboració del Pla General de Serveis Socials Municipals”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 4, maig de 1993, p. 56-59 i 61-65, respectivament.

¹³²¹ Aquest treball elaborat per la Unitat del Programa Gent Gran de la Diputació de Barcelona, que dirigia Núria Palau, va ser publicat per l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona (1997).

¹³²² F. Pindado, op. cit., p. 38.

¹³²³ Quim Brugué ha elaborat una diferenciació molt interessant entre la *democràcia participativa* i la *democràcia supermercat*. La primera es dona quan es defineixen els ciutadans com a membres d'una col·lectivitat, en la qual es produeixen relacions de solidaritat —no únicament de competència— i en la qual es desenvolupen mecanismes de regulació social, que postulen governs i administracions més

4.3.1.9 Els aspectes relacionals públic-privat

El paper de la iniciativa privada en els serveis socials ha estat objecte de diferents referències en el transcurs del treball en què queden clares les importants aportacions a la creació del sistema i el reconeixement explícit que els fa la Llei de serveis socials (“la tasca meritòria de moltes institucions privades”¹³²⁴). En aquesta etapa es genera tot un debat —a Catalunya i també a Espanya i Europa— sobre les funcions del sector privat i les relacions amb les autoritats públiques. Temes com el voluntariat emergeixen amb força i es debaten les seves possibilitats; i també el paper de la iniciativa privada amb ànim de lucre, que en aquests anys augmenta la seva presència en el sector, especialment de la gent gran.

Tot i que el sector privat no és l’objecte central d’estudi en aquesta investigació, es considera necessari fer alguna referència a aspectes relacionals entre el sector públic i l’anomenat *tercer sector*,¹³²⁵ que marcaren els serveis socials, especialment a Catalunya. El rol d’aquestes entitats s’ha revalorat en les nostres societats occidentals, com assenyala Dirk Jarré: “Hoy en día resulta de capital importancia devolver los intereses de los ciudadanos al centro de la palestra de la política, así como tomar en muy seria consideración aquellos organismos democráticos —tales como asociaciones y otras organizaciones de voluntariado— que han sido creados por los ciudadanos y que son dirigidos con un ajustado sentido de la responsabilidad civil”,¹³²⁶ reclamant el reconeixement d’aquestes entitats, el respecte a la seva independència i la incorporació en el procés de presa de decisions.

Des de les polítiques socials europees en aquests anys també arribaven discursos en aquest sentit. El *Llibre verd de la política social europea*,¹³²⁷ que va tenir una àmplia difusió en el sector de serveis socials, assenyala la necessitat d’establir nous enfocaments de la responsabilitat, tant en el terreny individual com col·lectiu, públic o privat; noves funcions per a les diferents entitats (interlocutors socials, organitzacions voluntàries, entitats locals); noves formes de solidaritat que incrementin la cooperació entre tots els agents en el camp de la política social. Es tractava de crear una “societat activa” amb capacitat de participar per garantir “un suministro adecuado de los ‘bienes colectivos’ (tales como la educación, la salud y un sistema de protección social) necesarios para mantener su capacidad innovadora y de adaptación para un rápido ajuste”.¹³²⁸

A aquestes entitats se’ls acostuma a atribuir un conjunt de funcions que tenen efectes positius per a la comunitat, els més remarcables serien els següents:

descentralitzats, en què l’alternativa a la democràcia representativa no seria la mercantilització de les relacions governants-governats. La segona és quan es perceben els ciutadans com a posseïdors de drets individuals que s’han d’articular a partir de mecanismes que n’impulsin la llibertat i capacitat d’elecció, així les relacions entre el poder i els ciutadans es mercantilitzen i la participació adquireix una forma de clientelisme en la compra de béns i serveis públics.

¹³²⁴ Exposició de motius de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.

¹³²⁵ S’anomenen també ONG, entitats sense ànim de lucre (ESAL) o iniciativa social.


¹³²⁶ Dirk Jarré, “La Europa de los ciudadanos. Un proyecto de sociedad civil. El papel de las asociaciones y de las organizaciones de voluntariado”, a *Cohesión Social y Ciudadanía Europea* (Barcelona, Fundació “la Caixa”, 1994), p. 46

¹³²⁷ Comissió de les Comunitats Europees, *Libro Verde. Política Social. Opciones para la Unión* (Luxemburg, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994).

¹³²⁸ Comissió Europea, op. cit., p. 16.

Taula 80

Funcions del tercer sector

INNOVADORA	<ul style="list-style-type: none"> • Respostes noves i originals • Utilització d'instruments i mètodes nous
DEFENSORA	<ul style="list-style-type: none"> • Defensar interessos d'un grup (<i>gos guardià</i>) • Lluitar contra determinades actituds (<i>reformador</i>)
GARANTIR VALORS	<ul style="list-style-type: none"> • Propagar valors democràtics: iniciativa, voluntariat, participació, respecte a les minories, pluralisme, etc.
MEDIADORA	<ul style="list-style-type: none"> • Mitjançar entre l'individu i les complexes institucions socials • Estimular actituds positives de participació.
 PRESTAR SERVEIS	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrir carències de serveis • Possibilitar elecció de serveis • Estimular la competència <div style="margin-left: 20px;">⇒ Forma: temporal (fins a demostrar necessitat) com a funció pròpia</div>

Font: elaboració pròpia.

Aquestes funcions poden col·lidir o almenys entrar en contradiccions entre si, especialment quan l'entitat decideix, per voluntat pròpia o encoratjada per l'Administració, de crear i gestionar serveis per al compliment de les seves finalitats i necessita finançament públic per portar-ho a terme, o quan simplement viu de subvencions i ajudes públiques,¹³²⁹ ja que llavors l'autonomia disminueix.¹³³⁰ Un altre perill a la llibertat i autonomia del moviment són els models *reglamentaristes* i *intervencionistes* del sector públic, que frenen —quan no impedeixen— l'execució de les funcions esmentades, especialment les més innovadores i experimentals.

Veiem, doncs, quines foren les relacions d'aquest sector amb el sector públic català. Des de la Generalitat es desenvolupaven les tradicionals relacions de la iniciativa social amb l'ICASS lligades bàsicament a les ajudes i al finançament dels serveis, que es feia per mitjà de convocatòries públiques força determinades i que després s'ampliaren als convenis en què s'exigia a l'entitat el compliment de determinades obligacions. Amb l'arribada del nou Departament de Benestar Social, com ja s'ha explicat, la política de relació amb el territori s'instrumentà amb l'obertura de canals directes, mitjançant les direccions generals d'Acció Cívica i Serveis Comunitaris, principalment.

Els òrgans formals de relació i participació foren el Consell General de l'ICASS i el Consell General de Serveis Socials i els consells sectorials que en depenen, com s'ha

¹³²⁹ Aquest aspecte del finançament és especialment delicat ja que pot conduir cap al que Rodríguez Cabrero anomena *mecenatge polític*.

¹³³⁰ “Las relaciones económicas del sector voluntario con el público son otra vía por la que viene el riesgo de neutralización o debilitamiento de las funciones liberales de aquel. No pocas asociaciones y aún fundaciones dependen económicamente del sector público que le contrata o concierta servicios (...). Otras entidades voluntarias dependen, no de la contratación pública de servicios, sino del otorgamiento discrecional de subvenciones. Ambas vías de relación económica son perfectamente legales, pero su aplicación da lugar a eventuales o crónicos abusos de los poderes públicos”, D. Casado, *Imagen y realidad de la acción voluntaria* (Barcelona, Hacer Editorial, 1999), p. 134.

vist amb funcions consultives i assessores, amb escassa incidència real en la presa de decisions.

L'altra línia empresa de les polítiques estava relacionada amb el moviment voluntari, a la qual ja ens hem referit en el període anterior, especialment en relació amb la trobada de Monells (1986),¹³³¹ en la qual es varen adoptar un conjunt de conclusions, entre les quals hi ha la constitució d'una federació d'associacions voluntàries catalanes.¹³³² Dos anys més tard, es varen fer unes segones jornades a Monells (1988), amb la participació de la Direcció General d'Acció Cívica del nou Departament de Benestar Social, en què destacava, entre les onze conclusions aprovades, la proposta de "creació d'una entitat mixta entre la Generalitat i la Federació de Voluntariat Social", que va ser la idea embrió del futur Institut Català del Voluntariat (INCAVOL), creat per la Llei 25/1991, de 13 de desembre.¹³³³ Aquest Institut està regit per un consell rector presidit pel conseller de Benestar Social i format per representants de sis departaments de l'Administració de la Generalitat, de les dues organitzacions municipals i cinc representants del món associatiu (Creu Roja, Càritas, Federació Catalana de Voluntariat Social, etc.), i alhora, disposa d'un consell assessor. Les funcions que li atorga la Llei són: a) el foment del voluntariat i l'atorgament d'una presència social; b) el suport al món associatiu; c) la promoció de la formació, i d) la informació i l'assessorament. És del tot necessari una investigació sobre el moviment voluntari d'aquests anys i sobre la incidència del funcionament d'aquest Institut, ja que de l'observació de les seves activitats sembla que es desborda la idea inicial de servei i s'endinsa vers funcions més pròpies d'una federació d'entitats, als que fa l'efecte de suplantar.

En l'àmbit estatal, tant des de les autonomies com des de l'Estat, també es varen adoptar decisions sobre aquest moviment, especialment de caire normatiu,¹³³⁴ amb lleis sobre el voluntariat i reglaments de desenvolupament.¹³³⁵ El que cal ressaltar és que aquest tema

¹³³¹ Lluís Martí, "Organització de l'acció voluntària a Catalunya" a *Perspectives de l'acció voluntària*, op. cit., p. 121.

¹³³² Per portar a terme aquests acords, un grup de persones va crear el Secretariat Català pel Voluntariat Social, que va impulsar la constitució de la Federació Catalana de Voluntariat Social, la qual actualment "treballa amb 850 associacions a Catalunya, les quals representen uns 220.000 voluntaris" i té múltiples relacions nacionals i internacionals, amb entitats públiques i privades. La Federació manté relacions internacionals (Association pour le Voluntariat à l'Acte Gratuit en Europe —AVE—), amb les administracions públiques (IncaVOL, Comissió Municipal d'Associacions de Barcelona, etc.) i entitats privades, d'algunes de les quals forma part (Taula d'ONG, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Associació Internacional de l'Esforç Voluntari —IAVE—, Centre Europeu de Voluntariat —CEV—, Volunteurope).

¹³³³ Quasi totes les comunitats autònomes varen seguir el camí de regulació del voluntariat, fins i tot en l'àmbit estatal es va aprovar la Llei 6/1996, de 15 de gener, del voluntariat (vegeu X. Armangué, "Legislación sobre la acción voluntaria", *Revista de servicios sociales y política social*, núm. 51, 2000).

¹³³⁴ Per ampliar aquest tema vegeu: A. Vilà, "Aspectes legals de l'acció voluntària", a F. Torralba i A. Vilà (coord.), *Perspectives de l'acció voluntària...*, op. cit., p. 73-98.

¹³³⁵ Relacionat amb aquest tema, encara que evidentment es tracta d'una actuació ben diferent, s'ha de referir també a la política d'aposta clara del Departament de Benestar Social per la prestació social substitutòria, com ho mostra que el mateix any de la seva creació (Llei 22/1988, de 6 de juliol, reguladora de l'objecció de consciència i de la prestació social substitutòria) es va crear una comissió interdepartamental i un consell assessor (Decret 161/1989), signant a aquests efectes un conveni de col·laboració amb el Ministeri de Justícia. Atès que aquest projecte finia amb la professionalització del servei militar, es va estudiar la possibilitat de crear un "servei civil", previst a la Constitució, efectuant per aquest fi unes Jornades sobre el tema (1977). La forta oposició de diferents grups socials, especialment de joves, va impedir que la iniciativa prosperés.

ha estat un dels més conflictius dins els serveis socials d'aquests anys, amb debats¹³³⁶ constants sobre el paper del voluntari, les relacions amb els professionals o de les organitzacions amb el sector públic, ja fos la Generalitat o els ens locals. En aquest sentit, és significativa l'opinió de la directora de l'Àrea d'Activitats i Serveis de la Creu Roja de Catalunya, que destacava que "les organitzacions de voluntaris han de ser independents" i que quan col·laboren amb les administracions públiques exerceixen "el dret a participar en la millora de la qualitat de vida dels seus veïns, dels seus companys, de la seva gent gran, etc."¹³³⁷

Una de les constants d'aquests anys de l'àmbit local ha estat la recerca de fórmules de col·laboració i coordinació de l'administració local amb la iniciativa social. Com es reflexionava a les esmentades jornades sobre els vint anys d'ajuntaments democràtics,¹³³⁸ han estat diferents els motius esgrimits per la col·laboració públic-privat: incrementar l'impacte i l'eficàcia social, millorar la qualitat dels serveis, afavorir la diversitat d'enfocaments i estimular l'experimentació i la innovació social (perspectiva d'aprenentatge), promoure la participació de la societat civil i reflectir el pluralisme social, ser un element de flexibilitat o reduir costos. Així mateix, s'ha discutit sobre els requisits que necessita aquesta col·laboració, en què les posicions van des de la dimensió *macro*, referida a la creació d'un marc institucional adient (establiment de les regles de joc, d'uns estàndards mínims, possibilitats de competir, transparència i facilitat d'accés a la informació rellevant per les dues bandes, costos de transacció baixos, motivació mútua, possibilitat de poder cobrir costos i que els nivells de risc siguin assumibles, no-discriminació dels usuaris, marc jurídic clar, flexible i àgil) fins a les condicions *micro*, relatives a la gestió dels acords de cooperació que comprenen la selecció del soci i la negociació de l'acord.

Els participants a les jornades esmentades consideraven que, tot i haver avançat en aquest procés de relació i col·laboració, aquest fet no havia estat gens fàcil, ja que suposa un canvi cultural per als governs locals, que han d'acceptar el seu rol relacional de manera activa i convençuda, i per a les associacions i entitats, que han d'assumir el repte de la millora de la gestió, ja que "la gestió i les associacions han estat enemistades fins fa poc temps. Les organitzacions no lucratives estan dirigides amb dosis molt altes de bona voluntat i, en canvi, amb poca racionalitat de la gestió."¹³³⁹

Les tensions que provocava aquest tema en l'àmbit local europeu va originar un interessant dictamen del Comitè de les Regions (CDR) sobre "El paper de les associacions de voluntariat. Una contribució a la societat europea",¹³⁴⁰ que posa sobre la taula els punts bàsics del debat que considerem aplicables al nostre país. Aquest document, després de fer referència a les arrels locals de la iniciativa social ("El CDR constata que la gran majoria de las asociaciones operan a nivel local y regional, contribuyendo de esta forma a una importante mejora de la calidad de vida"¹³⁴¹), destaca

¹³³⁶ Generalitat de Catalunya. *Dimensions del voluntariat. Cicle de conferències* (Departament de Benestar Social. 1994).

¹³³⁷ Núria Carrera, "Les obligacions de l'Estat de benestar". *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 52.

¹³³⁸ Xavier Mendoza. "El futur de la gestió dels serveis de benestar locals...", op. cit., p. 115-121.

¹³³⁹ Alfred Vernis, *La gestió de les organitzacions no lucratives* (Barcelona, Proa i Columna, 1997), p. 17.

¹³⁴⁰ Dictamen del Comitè de las Regions sobre "El papel de las asociaciones de voluntariado - una contribución a la sociedad europea" (98/C 180/10), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* d'11.6.98.

¹³⁴¹ *Ibidem*, apartat 2.2.2, C 180/58.

la importància social i política que desenvolupa en la construcció de la ciutadania i en el reforç de la democràcia i el seu paper com a element de canvi i d'innovació (“Las ideas radicales no deben ser percibidas negativamente, ya que la misión reconocida de estas asociaciones es obrar para el cambio y la innovación”¹³⁴²). El Comitè esmentat recomana la col·laboració entre el sector associatiu i el públic, incloent-hi la possibilitat de diàleg crític, i evitant la dependència (“La administración no debe limitar el campo de acción de estas asociaciones mediante presiones económicas o de cualquier otro tipo. Una creciente dependencia económica o de cualquier respecto a la administración entrañaría el peligro de una difuminación de sus perfiles propios y de su capacidad de análisis crítico”¹³⁴³). En les conclusions encoratja les associacions a continuar sent independents i a explorar noves formes de diversificar la base econòmica de les seves activitats i expressa el seu desig que continuïn la feina amb mètodes democràtics i el diàleg amb els poders públics, encara que això no hauria d'impedir a les associacions l'expressió de les seves idees radicals i alternatives.¹³⁴⁴

En aquest període, a Catalunya aquesta qüestió també va ser motiu d'iniciatives, de polèmica i de reflexió, tant des del punt de vista local com associatiu, i va estar força contaminada pel creixement de la funció de proveïdora de serveis que fan les entitats d'iniciativa social, així com per la forta emergència del sector privat mercantil. En les jornades commemoratives dels vint anys d'ajuntaments democràtics es va tractar aquest tema i es va proposar un “decàleg per a una nova relació amb la societat civil”, basat en la necessitat d'un nou pacte entre l'Administració local i la societat civil que permetés regular-ne les relacions:¹³⁴⁵

- Cal saber identificar el que pot fer millor cadascú i respectar les especificats dels altres.
- Cal aplicar el principi de subsidiarietat.
- Cal establir instàncies de participació i debat.
- Cal establir pactes entre els ajuntaments i les entitats d'iniciativa social (transparentes i públics).
- Cal aplicar fórmules de descentralització, desconcentració i devolució a la societat.
- Les administracions locals han d'entendre les ONG com a organitzacions cíviqes que tenen funcions de representació, de participació, de dinamització social, no només com a gestors i prestadors de serveis públics.
- Cal millorar els mecanismes de finançament (...), ja que la seva dependència de les administracions públiques en qüestiona la capacitat crítica.
- Les organitzacions socials han de retre comptes públicament tant dels resultats com de la gestió econòmica.
- Els ajuntaments han d'assumir que reforçar la societat civil vol dir incrementar-ne la capacitat d'expressar demandes i de compartir la presa de decisions.
- Cal establir mecanismes d'avaluació de l'eficàcia i el balanç social de les organitzacions.

En definitiva, amb referència al sector voluntari, aquest nou pacte exigiria, com assenyalava Anton Cañellas, síndic de greuges de Catalunya, “(...) una reflexió sobre el

¹³⁴² *Ibíd.*

¹³⁴³ *Ibíd.* apartat 3.1.9. C 180/59.

¹³⁴⁴ *Ibíd.* apartats 4.6 i 4.7, C 180/62.

¹³⁴⁵ *20 anys...*, op. cit. p. 118.

nou contracte social i sostenim que s'ha d'evitar el clientelisme dels ciutadans en relació amb les prestacions públiques; però no poden oblidar que el canvi de discurs ha estat sobtat i que té nombroses implicacions (...). Si es planteja un canvi en les regles de joc, comunament acceptades, s'obre un debat, la conclusió del qual, encara que espero que serà positiva, en tot cas és incerta.”¹³⁴⁶

4.3.1.10 Les noves xarxes de Benestar Social

Tots els fervents desitjos i pronòstics sobre els efectes integradors que podria comportar la creació d'una conselleria específica en la matèria no es varen complir. Com veurem en aquest apartat, no sols no s'avançarà sinó que es desteixí bona part d'allò aconseguit. No sembla que la idea d'integració fos compartida pels responsables del flamant Departament. La proposta integradora des dels primers documents en plena transició fins a les concepcions més elaborades sobre la xarxa única formaven part d'un projecte indissolublement unit al “municipalisme” i a la “responsabilitat pública”. Dit d'una altra manera, la proposta inicial propugnava un sistema integrat de tots els serveis socials, però descentralitzat en l'Administració més propera i sota la responsabilitat pública, sense negar una gestió mixta.

En canvi, un dels puntals de les noves polítiques de la Generalitat era la clara tendència centralista, instrumentada mitjançant la ferma voluntat d'actuar directament al territori i de mantenir relacions immediates amb la població i les entitats privades que hi actuaven, que evidentment és una forma clara de centralisme. Com que el sistema de serveis socials ja estava implantat, tècnicament i jurídicament, des de l'etapa del consens amb intervenció del mateix govern i del món local, calgué cercar noves estratègies —que bàsicament consistiren a crear una altra xarxa paral·lela—, les quals, òbviament, generaren conflictes amb els ajuntaments. El cas paradigmàtic d'aquestes noves polítiques va ser la potenciació de les oficines de Benestar Social, que tenien assignades algunes funcions¹³⁴⁷ que podien entrar en competència o encavallar-se amb les pròpies dels serveis socials locals.

Recordem que aquestes oficines no les va crear el Departament de Benestar Social, sinó que, com s'ha destacat anteriorment, tenien l'origen en un decret de 6 d'octubre de 1983, que va establir el Servei d'Orientació de Benestar Social, adscrit a la Secretaria d'Afers Interdepartamentals de la Secretaria General del Departament de Presidència. En l'article 2 d'aquesta norma s'establí que “l'actuació del Servei començarà mitjançant una xarxa d'oficines d'orientació en els barris i les poblacions que presentin majors necessitats en matèria de benestar social. La implantació de la xarxa serà progressiva arreu de Catalunya i es desenvoluparà per fases”, i a l'article següent els atribuïa funcions d'informació de les prestacions en matèria de benestar de la Generalitat, d'orientació sobre la manera de dur a terme les gestions i els tràmits per aconseguir les prestacions, així com rebre i canalitzar iniciatives. Amb la creació del Departament de Benestar Social, l'any 1988, es va traspasar aquest servei a la Direcció General d'Acció Cívica, que va aprofitar l'avinentesa per ampliar-la i així estructurar una nova xarxa.

¹³⁴⁶ Anton Cañellas, en el pròleg al llibre de Francesc Torralba i Antoni Vilà, *Perspectives de l'acció voluntària ...*, op. cit., p. 7.

¹³⁴⁷ *Memòria del Departament de Benestar Social 1988/1991*, op. cit., p. 122-126.

La Federació de Municipis de Catalunya va demanar formalment l'any 1990¹³⁴⁸ el traspàs de les oficines als municipis respectius, perquè considerava que es tendia a crear una nova xarxa assistencial, que envaïa les competències locals i que era un instrument de penetració política. El conflicte entre ambdues institucions tenia, doncs, vessants organitzatius, competencials i polítics. Des de la Generalitat es considerava que les funcions no tenien res a veure amb l'atenció primària,¹³⁴⁹ ja que es referien a la informació i orientació per a la gestió de les prestacions del Departament de Benestar Social i que, per tant, no vulneraven la distribució competencial. El debat sobre aquest tema es va allargar durant tot el període que tractem. Aquesta Federació, en l'Assemblea de Palafrugell, va crear diverses comissions per treballar temes de serveis socials amb el Departament de Benestar Social, una de les quals es dedicà a les oficines. En un informe d'aquesta comissió de l'any 1991 es reiterava el parer de l'associació municipalista, perquè considerava que les seves actuacions “interferien en les competències de l'administració local en el camp d'Atenció Primària en temes com poden ser la concessió de beques de menjador escolar, ajuts puntuals (...)”.¹³⁵⁰

El fort creixement d'aquestes oficines en els primers anys del nou Departament és indubtable, ja que si al començament de l'etapa, l'any 1988, n'hi havia trenta-cinc, al final de la primera legislatura eren “seixanta les oficines d'orientació —set de les quals són d'àmbit comarcal—, a més dels vuit casals cívics distribuïts arreu del territori”,¹³⁵¹ que, des del 1990, s'havien completat amb l'Oficina del Ciutadà a Barcelona.

A aquesta xarxa, s'hi varen afegir els anomenats *hotels d'entitats*, que tenien la funció de “cessió de despatxos al teixit associatiu de Catalunya” i que, així mateix, disposaven “d'una programació de cursets, conferències, jornades, tallers i altres activitats, pensats per aprofundir en el suport a les associacions a les quals presten serveis”. A finals de 1998, la Direcció General d'Acció Cívica gestionava onze hotels d'entitats, que acollien 301 associacions. A més, tenien casals cívics destinats a la “dinamització sociocultural”. Posteriorment, s'hi va incorporar la densa xarxa dels casals de gent gran,¹³⁵² que fins llavors s'havien considerat dins l'àmbit dels serveis socials.

Amb tots aquests equipaments es va anar teixint una nova i potent xarxa, anomenada *xarxa d'equipaments cívics*, que a finals del 1998 estava composta per 186

¹³⁴⁸ La carta del president de la FMC al conseller de Benestar Social en què demanava el traspàs es va cursar el 13 de febrer de 1990. La resposta d'aquest conseller, de data 26 de febrer del mateix any, rebutjava la sol·licitud esmentada.

¹³⁴⁹ Entre les recomanacions aprovades pel Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària, en el punt 1.5 s'establia que “en les àrees geogràfiques on existeixin oficines de benestar social, caldria establir una coordinació entre aquestes i els SSAP, per tal d'evitar la duplicació de serveis i la dispersió d'esforços. En aquest sentit, quan se'ls presentin problemàtiques relacionades amb els serveis socials haurien de ser adreçats als SSAP”, *Recomanacions sobre serveis socials d'atenció primària...*, op. cit., p. 27.

¹³⁵⁰ Informe de 9 d'abril de 1991 de la representant de la Comissió en aquesta Comissió, Cristina Real Masdeu, tinenta d'alcalde de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès. També era membre d'aquesta Comissió Sebastià Salelles, de l'Ajuntament de Girona.

¹³⁵¹ El rebuig que varen provocar aquestes oficines per molts municipis podria tenir a veure amb el fet que se'n frenés la creació: de les seixanta l'any 1991 es passa a seixanta-cinc l'any 1998 (*Memòria del Departament de Benestar Social 1998*, p. 133).

¹³⁵² *Ibidem*, p. 134.

equipaments: 64 oficines de benestar social,¹³⁵³ 22 casals cívics, 5 ludoteques, 84 casals de gent gran i 11 hotels d'entitats.¹³⁵⁴

Una altra via de penetració al territori es va establir mitjançant la nova Direcció General de Serveis Comunitaris. El Decret de creació li atribuïa facultats següents:

- a) Planificar programes socials a tot el territori de Catalunya.
- b) Crear i millorar els equipaments comunitaris d'un territori determinat.
- c) Donar resposta a les situacions d'urgència de pèrdua d'habitatges.
- d) Establir i gestionar vies de subvenció per donar suport i assessorar entitats privades associatives que tenen com a objectiu la participació i dinamització del ciutadà.
- e) Gestionar el patrimoni d'habitatges de promoció pública (gairebé vuitanta mil habitatges socials), que es va fer mitjançant Adigsa, una empresa pública creada el 1985, amb l'objectiu d'assumir els traspassos en matèria d'habitatge públic.

Les actuacions al territori des de Serveis Comunitaris varen ser múltiples i variades, inclogueren des d'unitats d'atenció al ciutadà i comunitats de propietaris, plans d'actuació integral, com el pioner de Riu Sec (Ripollet), fins a programes més actuals, com ara "Posa't a punt", "Aprendre a aprendre" o el d'atenció a la comunitat gitana.¹³⁵⁵ Aquestes polítiques xoquen amb els de la "xarxa única" propugnats des del món local; com a exemple, el coordinador de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona, en comentar el II PAS, considerava que "(...) es manté la proliferació de xarxes diferents i inconnexes de serveis socials d'atenció primària com a via única d'accés, d'informació i d'orientació al sistema de serveis socials. Això impedeix una vertebració més efectiva del sistema i avançar en la constitució efectiva d'una xarxa única (...)." ¹³⁵⁶

4.3.2 Examen de les principals activitats i experiències locals

4.3.2.1 Ajuntaments

El conjunt d'experiències municipals estudiades,¹³⁵⁷ malgrat que no permeten la formulació de conclusions, si les posem en relació amb els estudis ressenyats i comentats, així com amb la resta d'informació aportada en aquest capítol, ens permet mostrar certs trets significatius de les tendències dels serveis socials municipals.

a. Recerca i planificació

¹³⁵³ Sense tenir en compte les "altres" oficines de Benestar Social: la Virtual (espai tridimensional a Internet que atén demandes d'informació, impresos, etc.), la Mòbil (vehicle donat per la Fundació "la Caixa", que disposa d'un punt blau d'informació per a les persones grans) i el Portàtil (tràmit o consulta al mateix domicili de l'usuari). *Memòria del Departament de Benestar Social 1998*, op. cit., p. 140-141.

¹³⁵⁴ *Ibidemp.* 134.

¹³⁵⁵ *Memòria del Departament de Benestar Social 1988-1991 i Memòria del Departament de Benestar Social 1998*, op. cit.

¹³⁵⁶ R. Nicolau, op. cit., p. 20.

¹³⁵⁷ S'ha treballat amb informació procedent dels ajuntaments d'Argentona, Badalona, Berga, Caldes de Montbui, Castelldefels, Centelles, el Masnou, el Prat de Llobregat, Girona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Manresa, Mataró, Montcada i Reixac, Reus, Ripollet, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Santa Coloma de Gramenet, Sitges, Súria, Tarragona, Terrassa, Valls, Vilafranca del Penedès. Per ampliar-ho, vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya...*, op. cit., p. 355-395.

Són anys en què es presenten noves problemàtiques que cal estudiar i de les quals cal planificar les respostes. Són els anys de les planificacions estratègiques que ja s'han esmentat, però també d'estudis i planificacions per fer front a les necessitats emergents, que, segons el material estudiat, provenen, bàsicament, de la immigració, de la gent gran i de la infància en risc. Hi hagué força planificacions generals de serveis socials, com el Pla d'Acció Social de Valls (1987), el Pla d'Atenció Social Primària de l'Ajuntament de Manresa (1997) o el Pla d'Acció Municipal de Castelldefels (1992-1993). En alguns casos, la Diputació de Barcelona hi va donar suport, especialment en els petits municipis, com ara al Pla de Serveis Socials de Centelles (1992). El procés i els resultats de la planificació es valoraven també positivament als petits municipis, així els d'Argentona consideraven que "l'elaboració d'un pla general representa, doncs, per a molts ajuntaments petits, una oportunitat per marcar unes directrius polítiques que defineixen el marc de treball dels tècnics, un marc estable i que no es vegi afectat pels possibles canvis dels professionals (...). En aquest sentit, el Pla General és útil també per facilitar als polítics la comprensió d'un tema (benestar social) que, per la seva relativa novetat i per la mateixa manca d'informació i preparació dels polítics, sovint dedicats professionalment al comerç, la indústria o l'agricultura, desconeixen."¹³⁵⁸

També foren anys en què s'iniciaren planificacions i programes transversals, com per exemple, l'Oficina d'Informació i Assessorament d'Habitatge per a Persones Estrangeres (1998) o el Programa de Reallotjament de Famílies Gitanes (1977-1979) de Lleida, les experiències de Mataró en l'elaboració de programes que es portaren a terme en col·laboració amb altres entitats i serveis (actuacions en plans ocupacionals, programa d'alfabetització, cursos per a immigrants, programa d'iniciació al món laboral, reallotjament i inserció de famílies gitanes, programa d'absentisme escolar; coordinació de centres d'educació primària i secundària, carnet blau per al bus) o els programes interdepartamentals d'infància, d'immigració, de la dona, de gent gran i de joventut de Sant Feliu de Llobregat.

Tanmateix, una de les actuacions més característiques dels serveis socials locals d'aquests anys va ser la relació dels serveis amb uns altres dos àmbits d'intervenció social: l'ocupació i l'habitatge. En relació amb el primer, es pot assenyalar el cas de l'Ajuntament de Girona, que va consolidar el Dispositiu d'Inserció Econòmica (DIE) com el braç armat de la política social a la ciutat, en estreta connexió amb els SSAP, fet que permetia integrar les dimensions econòmiques i socials que presenten els problemes que es volien abordar. En relació amb l'habitatge, és significativa l'Oficina Municipal de l'Habitatge de Vilafranca del Penedès,¹³⁵⁹ que s'estructurà dins un marc interdepartamental que s'articulava mitjançant el treball conjunt de tres departaments: Promoció Econòmica i Treball, Urbanisme i Serveis Socials. La funció general d'aquesta Oficina era centralitzar tots els temes referents a l'habitatge amb la finalitat de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge en el municipi. Aquest pla partia de la convicció que l'abordatge global de les necessitats socials s'ha de centrar principalment en dos eixos bàsics: l'habitatge i el treball, concebuts com a necessitats primordials, però també com a drets socials fonamentals per a les persones.

¹³⁵⁸ Mireia Puigdollers, Maria Riambau i Jordi Serra (Departament de Serveis Socials de l'Ajuntament d'Argentona), "La importància d'un pla general de serveis socials per als petits municipis", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 4, maig de 1993, p. 28.

¹³⁵⁹ Glòria Clavero (coordinadora tècnica, cap del Servei dels Serveis Socials d'Atenció Primària de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès), "Habitat i serveis socials (Oficina Municipal de l'Habitatge de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès)", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 10, desembre de 1995.

Des del punt de vista sectorial, la immigració fou un àmbit que les institucions, i també els ajuntaments, varen començar a estudiar; podem assenyalar com a exemple l'estudi elaborat per la Universitat de Barcelona per encàrrec de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, que després de calcular que el nombre aproximat d'immigrants a la ciutat era d'uns set mil, amb tendència cap al creixement, va elaborar el Programa Nouvinguts, amb l'objectiu que "accedeixin a una situació més o menys plena de ciutadans, no garantida simplement per la legalitat, sinó per la participació activa en la societat. Cal destacar la condició positiva de la seva presència, tant pel capital humà que representen com per les aportacions culturals i els elements innovadors que introdueixen."¹³⁶⁰ El Programa tingué com a criteris bàsics la igualtat d'oportunitats i dignitat humana, la globalitat, la normalitat, l'especificitat, la inserció social i laboral, i la competència intercultural.

L'envelliment de la població pressionava els serveis socials, ja que n'incrementava la demanda, com el cas de l'Ajuntament de Mataró, que constatà un augment important en la demanda i l'atenció a persones grans. Aquesta situació s'explicava 'pel fet que la jubilació sol comportar una disminució del poder adquisitiu i un augment de les necessitats d'atenció; i, a més, la gent gran és usuària potencial d'un tipus de serveis que només tramiten i/o gestionen els serveis socials, com són: sol·licitud de centres residencials, centres de dia, atenció domiciliària, teleassistència, servei d'auxiliars de la llar".¹³⁶¹ En aquesta etapa, la Generalitat va elaborar el Pla Integral de la Gent Gran de Catalunya i també molts ajuntaments varen fer plans i establiren o promogueren serveis per a aquest col·lectiu, com a Ripollet o Castelldefels, entre molts d'altres.

Pel que fa al camp de la infància en risc, es constata l'increment d'estudis i reorganitzacions per tal de fer front a la problemàtica de la infància i l'adolescència, cosa que possibilita l'establiment de programes, d'experiències participatives i la potenciació dels EAIS des de l'àmbit local.

b. Programes comunitaris

Diferents ajuntaments expliciten en el material aportat l'elaboració i la implementació de programes comunitaris, que confirmen el que s'ha comentat sobre una certa recuperació d'aquest tipus d'intervenció. Es pot esmentar el cas de Tarragona, que assenyalen que el desenvoluparen amb motiu de programes iniciats en el camp de les dones, els infants i els adolescents; les actuacions de Mataró adreçades a mares joves (majoritàriament famílies monoparentals), impulsades per l'UBASP d'una de les zones, i el Programa per a Transeünts a Sant Joan Despí, en què també assenyalen que varen elaborar diferents projectes i activitats comunitàries. A l'Hospitalet s'elaborà un Pla de Dinamització Comunitària (1996-1999), que, mitjançant un conveni signat per l'Ajuntament amb la Generalitat i amb diverses entitats, estava orientat a desenvolupar programes comunitaris per a la prevenció i lluita contra els processos d'exclusió social. Als pobles no tan grans, com Berga, la coordinadora de serveis socials considerava que el treball social en aquests indrets hauria de tenir primordialment un vessant "relacional", ja que la feina consisteix sobretot a ajudar a establir relacions quan

¹³⁶⁰ Jordi Mena (cap dels Serveis Socials de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet), "Programa Nouvinguts", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 8, gener de 1995, p. 126-131.

¹³⁶¹ "Memòria 1988", Ajuntament de Mataró, Departament de Serveis Socials, p. 34-36.

aquestes no existeixen, contribuir a modificar-les quan estan en conflicte i promoure l'autoajuda i l'autoorganització.¹³⁶²

Una de les dificultats per a la formulació i execució d'aquestes experiències fou la manca de recursos i el col·lapse de l'atenció primària. Com indicava el coordinador de serveis socials de Castelldefels, la realitat era que "los servicios sociales de atención primaria se encuentran colapsados por el elevado número de demandas de la población", i considerava que era indispensable que els professionals "dispongan de más tiempo para trabajar en programas preventivos y de organización de la comunidad".¹³⁶³

c. Noves respostes

Relacionat amb el treball comunitari, en aquesta etapa es potencien i consoliden determinades respostes i es creen equipaments per fer-ho possible. Una de les respostes més significatives d'aquesta etapa, que incidí fortament en els serveis socials municipals, com s'ha comentat reiteradament, fou el Programa Interdepartamental de Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), que, primer mitjançant decret i després ja per llei, es consolidà a Catalunya: "Vull recordar, en honor a la veritat, que en aquest sentit l'únic programa que va permetre, en principi, una ampliació de la capacitat de l'atenció primària va ser el PIRMI".¹³⁶⁴

Un altre grup de respostes que es potencià en aquests anys fou el servei d'atenció domiciliària, del qual s'amplià el contingut (teleassistència, àpats a domicili, voluntariat d'acompanyament, etc.), sovint mitjançant la contractació amb cooperatives de treballadors familiars o altres entitats, com ara Creu Roja. També en aquest període els ajuntaments, especialment els més grans, incorporen els Equips per a l'Atenció de la Infància i l'Adolescència en situació de risc (EAIA), ja sigui per delegació o mitjançant fórmules de col·laboració amb la Generalitat.

Pel que fa als equipaments per a aquest nou enfocament comunitari, varen ser una aportació interessant els centres cívics com a forma de fer ciutat als barris i de constituir-se com a punt de referència per al moviment associatiu i dels ciutadans, com a forma de participació i expressió ciutadana. Poden ser un exemple clar d'aquest model els creats per l'Ajuntament de Girona.

d. Recursos humans

Quasi tots els ajuntaments estudiats en aquesta etapa augmentaren i diversificaren el personal, des dels grans, com l'Hospitalet, que manifestava un augment de la dotació de recursos i de personal —l'any 1994 hi havia destinats a l'atenció primària seixanta-vuit persones i al total dels Serveis Socials cent trenta-una.¹³⁶⁵ Aquest fet també el trobem en els pobles mitjans i petits, com ho mostren els següents casos: a Valls, on a partir dels

¹³⁶² M. Alba Capdevila, "Condicions de vida i treball social al medi rural", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 10, desembre de 1995, p. 80.

¹³⁶³ Vidal Pérez Bahillo, "Planificación y organización de los servicios sociales de Castelldefels", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 4, maig de 1993, p. 38-42.

¹³⁶⁴ Ramon Mora (regidor de Serveis Socials i Ensenyament) i Montserrat Mestres (cap de Secció de Serveis Socials), "Anàlisi de vint anys", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 80.

¹³⁶⁵ *Els Serveis Socials Municipals. Memòria 1994* (Ajuntament de l'Hospitalet, Àrea de Benestar Social, 1995).

anys 1987 i 1988 s'amplià l'equip de professionals amb el tercer assistent social, el segon educador especialitzat, dos treballadors familiars per al servei a domicili, i a més es va poder disposar del treball d'educadors per a projectes concrets i el suport burocràtic d'un auxiliar administratiu. Al Masnou s'ampliaren els efectius de l'atenció primària, que disposà de dos diplomats en treball social i dos treballadors familiars, i s'establí un programa de prevenció d'infància i adolescència; i a Caldes de Montbui, l'equip tècnic format per un assistent social l'any 1996 es va incrementar amb un altre assistent social, un educador, un treballador familiar (el servei d'ajuda a domicili es va crear l'any 1987) i a temps parcial un advocat (Servei d'Assessoria Jurídica), sis monitors i un ajudant a la llar.

e. Participació

Els dispositius de participació s'amplien en aquests anys, tant mitjançant les fórmules tradicionals dels consells com gràcies a mecanismes experimentals, tal com ja s'ha exposat. Els consells de tipus sectorial es mantingueren i es diversificaren; per exemple a Tarragona continuava el Consell Municipal dels Disminuïts i el Consell Municipal de la Gent Gran, o a Girona, per iniciativa de l'Ajuntament, es creà a finals de l'any 1990 el Consell Municipal de Vellesa.¹³⁶⁶ Lleida optà per un ampli dispositiu de participació integrat pel Consell Municipal de la Infància, el Consell Municipal de la Gent Gran, el Consell Municipal de la Dona, el Consell Municipal de Discapacitats, la Xarxa Ciutadana de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social i la Xarxa Ciutadana de Prevenció, Tractament, Atenció i Reinserció de Drogodependents. Altres ajuntaments, com Badalona, combinaren les formes de participació sectorial (Consell Municipal de la Dona, Consell Escolar Municipal) amb d'altres de tipus territorial (consells de Participació de Districte).

Un intent de construir noves fórmules de participació ciutadana fou la iniciativa de l'Ajuntament de Sabadell, mitjançant l'impuls a la creació del Consell de Benestar de Sabadell, que tingué, des del primer moment, una àmplia participació ciutadana. Així, al març de 1998 es va elaborar una primera proposta de reglament de funcionament del Consell, que es va discutir durant vuit mesos amb les entitats per tal de consensuar-ne els objectius, les funcions i l'estructura i definir la primera agenda de treball. Un any més tard es va constituir formalment.

Una iniciativa innovadora, promoguda des de la Diputació de Barcelona i el psicopedagog Francesco Tonucci, va ser la participació infantil. Un exemple dels ajuntaments¹³⁶⁷ que varen prendre part en el projecte "La ciutat dels infants" pot ser el de Súria. L'organigrama de "Repensem Súria amb els infants" depenia de les regidories d'Ensenyament i de Serveis Socials i pretenia estendre's transversalment a les diferents àrees de gestió municipal. El Consell dels Infants de Súria es va constituir el juny del 1998, estava format per catorze nens i nenes escollits democràticament entre tots els infants de deu i onze anys, i es reuneix mensualment. Amb aquesta experiència es volia

¹³⁶⁶ Lluís Gil (regidor delegat per al Consell Municipal de la Vellesa de l'Ajuntament de Girona), "El Consell Municipal de la Vellesa a Girona", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 11, setembre de 1996, p. 78-83.

¹³⁶⁷ Són diversos els ajuntaments que han desenvolupat formes de participació infantil; entre els que ja tenien una trajectòria es poden esmentar els de Barcelona, Lleida, Reus, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Súria i Vilafranca del Penedès. Informació facilitada per Isabel Sierra, directora de programes d'infància i família, Servei d'Acció Social de la Diputació de Barcelona.

donar veu als infants i crear un mecanisme estable de comunicació i participació amb l'equip de govern de la ciutat, per tal de saber com hauria de ser el municipi des del punt de vista de l'infant.¹³⁶⁸ Un altre ajuntament participant, el de Vilafranca del Penedès, va elaborar una *Guia per seguir en el I Ple infantil municipal dels drets dels nens i les nenes de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès*, que va tenir lloc l'1 de desembre de 1998, amb la participació de vint-i-dos nens i nenes de col·legis dels municipis com a representants d'uns altres tres-cents trenta que varen elaborar el programa "Coneix els teus drets",¹³⁶⁹ a partir del qual varen redactar el Manifest dels Drets dels Nens i les Nenes de Vilafranca del Penedès.¹³⁷⁰

f. Programes europeus

Són força els ajuntaments que es van incorporant als programes europeus relacionats amb el camp social. Resta pendent un estudi sobre les repercussions d'aquesta participació i fins a quin punt incidiren en la transformació conceptual, metodològica i operativa dels serveis socials.

Un dels casos pioners va ser l'Ajuntament de Girona, amb el programa "Onyar Est", que formà part del Tercer Programa Europeu de Lluita contra la Pobresa, que partia d'accions integrades centrades sobre un territori concret i que va introduir la inserció econòmica a serveis socials; primera experiència de societat de cooperació i d'aplicació de la multidimensionalitat, que segons l'opinió dels participants va irradiar una gran influència en els serveis socials, i fins i tot més enllà de les nostres contrades. Un altre ajuntament que va apostar fort per l'àmbit europeu va ser el de Vilafranca del Penedès, que l'any 1991 es va incorporar als projectes cofinançats per les iniciatives comunitàries Now, Euroform i Horizon, i després, a partir del desenvolupament del programa Euroform, es va crear el Laboratori per a la Creació i la Formació d'Empreses (LABES), al programa Integra, acollit a la iniciativa Horizon. La valoració que se'n feia des de l'Ajuntament era que "s'han captat molts recursos del Fons Social Europeu i de la resta de convocatòries de la Comissió Europea. La dinàmica que ha creat el Departament de Promoció Econòmica i Treball (...) ha contagiats també altres agents (sindicats, empreses, ajuntaments) i ha establert un pont amb el centre de Formació Reglada, l'Institut de Formació Professional i el de Batxillerat. S'ha obert una línia d'acció que esperem que es consolidi en el futur."¹³⁷¹

¹³⁶⁸ La resposta i l'actitud de col·laboració de les escoles, dels pares, del grup de suport, dels monitors de lleure varen ser positives. Des de la reflexió d'aquest programa es denuncià la manca de recursos en aquest àmbit: "Els recursos que ens ofereix la nostra Administració superior sovint són lluny de l'origen del problema, són insuficients, moltes vegades s'aprofiten descoordinadament, i poden obeir a una visió parcial i a vegades esbiaixada del que està passant a l'infant", Emília Ramon (regidora de Serveis Socials de Súria), "Repensem Súria per als infants", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 82-86.

¹³⁶⁹ "Coneix els teus drets" és un programa pensat i creat per Defensa de Nens i Nenes Internacional (DNI), que és una ONG que té per missió promoure el coneixement i l'aplicació de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels nens i nenes, el seu desenvolupament legislatiu i la denúncia dels incompliments d'aquests drets.

¹³⁷⁰ Ajuntament de Vilafranca del Penedès i Diputació de Barcelona, "I Ple infantil municipal pels drets dels nens i les nenes. Guia per a seguir en el Ple infantil municipal pels drets dels nens i les nenes de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès", s/a.

¹³⁷¹ *Ibidem*, p. 119.

Altres experiències que es poden esmentar són, per exemple, la participació de Badalona als programes europeus Urban, Integra, Horizon, que valoraven el fet que els programes europeus fessin possible l'intercanvi d'experiències transnacionals. També Sabadell participà en l'acció pilot "Promoció d'atenció domiciliària per a gent gran amb necessitats de suport urgent i de curta estada", emmarcada en el projecte "NIO-Vallès" liderat pel Consell Comarcal del Vallès Oriental i finançat en part per la Unió Europea, que li permeté iniciar una de les primeres experiències d'utilització del xec servei. I, finalment, per no estendre'ns, l'Ajuntament de Sitges exposava la seva participació, conjuntament amb disset ajuntaments de la província de Barcelona i deu ajuntaments de la Mancomunitat de Municipis del Baix Guadalquivir, en el programa anomenat "Amb el suport local les dones accedeixen al treball", inclòs dins la iniciativa Now del Fons Social Europeu.

g. Organització

Ja s'han tractat els grans canvis organitzatius del món municipal, especialment de la creació de les àrees de serveis personal i la compactació de serveis. Tot i això, els ajuntaments analitzats mostren una diversitat organitzativa important, que es pot caracteritzar de la manera següent.

Alguns ajuntaments continuen amb la forma integrada d'una regidoria específica per als serveis socials, com el cas de Berga durant tot el període que tractem, o en altres casos es produí una desintegració, com el cas de Sabadell, com a conseqüència dels canvis originats per les eleccions municipals del 1999, en què se separen el Departament de Sanitat i el Departament de Serveis Socials, tot i que declaraven que era "voluntat política continuar impulsant el treball conjunt sociosanitari", característic del model sabadellenc.

D'altres ajuntaments seguien la fórmula d'integrar-se en un marc més ampli. Per exemple, els serveis socials de l'Ajuntament de l'Hospitalet estaven integrats a l'Àrea de Benestar Social, que estava formada per Serveis Socials, Ensenyament i Sanitat (Sanitat, a més, englobava Medi Ambient i Consum), però al final de l'etapa que estudiem, els serveis socials formaven part de l'Àrea de Política Social. A l'Ajuntament de Badalona els serveis socials depenien de la regidoria de Serveis Personals, que des de l'estructura indiferenciada de l'àrea gestionava la xarxa d'atenció primària i des de l'organisme autònom —Institut Municipal de Serveis Personals (IMSP)—, la xarxa de serveis d'atenció especialitzada. En aquest període, l'Àrea de Serveis Personals va assumir com a matèries de la seva competència els serveis socials, la salut, l'educació i el consum. De l'Àrea depenen també, a més de l'IMSP, altres organismes autònoms com l'Hospital Municipal de Badalona i la fundació Treball pels Disminuïts.

La composició d'aquestes àrees, com s'ha assenyat, variava molt; així, l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, a partir del 1988, canvià la seva organització, adscriuint els serveis socials al Departament de Salut Pública, Serveis Socials i Consum, amb dependència de l'Àrea Sociosanitària. En altres casos, l'organització s'ajustava pròpiament a la tradicional socio sanitària, com a Mataró, on els serveis socials, malgrat que l'any 1999 van canviar el nom de *departament* pel de *servei*, continuaren adscrits a la Conselleria de Sanitat i Serveis Socials.

En alguns ajuntaments es mantingué la descentralització institucional i molts començaren diferents modalitats de “descentralització” territorial. Del primer tipus descentralitzador es pot esmentar la continuïtat de l’Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona o l’Institut Municipal per a la Salut i la Qualitat de Vida (IMSAV) de Terrassa, creat l’any 1984, per assenyalar dos casos antics i dues maneres, l’una restringida als serveis socials i l’altra més àmplia.

El ajuntaments grans i també alguns de mitjans optaren per la descentralització als barris, especialment mitjançant l’apropament dels serveis a través dels centres cívics. Tanmateix, considerem que en molts casos només es pot parlar de “descentralització” en sentit col·loquial, ja que, en realitat, es tracta d’una desconcentració dels serveis centrals, amb intensitats molt variables. Com a exemple de descentralització pot servir el cas de Lleida, que assenyala que va continuar el procés de descentralització en els centres cívics o casals socials als barris amb els equipaments bàsics de serveis socials d’atenció primària i de diversos projectes d’intervenció (infància i adolescència, dona, gent gran, prevenció de drogodependències, immigrants i minories ètniques, lluita contra la pobresa i exclusió social). En el cas de Reus, la coordinadora dels serveis de salut pública i serveis socials valora positivament la proximitat que comporta la descentralització: “La descentralització i l’apropament al ciutadà, juntament amb la difusió de l’àmbit de competències dels serveis socials, han donat un coneixement més ampli al ciutadà i a les associacions i els col·lectius sobre què són els serveis socials (...).”¹³⁷²

L’altre tret d’aquest període fou la reestructuració dels serveis socials municipals per adaptar-se a les noves realitats socials i normatives. A la memòria dels serveis socials de Sant Joan Despí es destaca que, en el període 1995-1998, es va consolidar la tasca de les UBASP, fet que va permetre l’estabilitat dels professionals al nou model d’organització, i alhora que calgué ajustar-se al nou marc de competències de la Llei 4/1994, “per la qual cosa ha estat necessari fer un esforç per assumir nous serveis (SAD), reconvertir-ne d’altres i reestructurar el treball dels diferents professionals dels serveis socials. Per poder assumir aquestes noves competències, el pressupost dels Serveis Socials s’ha incrementat un 30%.”¹³⁷³ Aquests canvis varen tenir repercussions organitzatives en els cartipassos. La responsable tècnica de serveis socials de Montcada i Reixac comentava, amb sentit de l’humor, que l’organigrama municipal semblava que “patia una mica del ball de sant Vito”, ja que, com va passar a molts altres municipis, els serveis socials “van formar part, primer, de la Regidoria de Sanitat, després de la de Treball, va tornar a Sanitat, i ara és una regidoria independent dins l’Àrea de Serveis Personals”.¹³⁷⁴

Era fonamental per a la planificació i la gestió disposar d’un bon sistema d’informació i en aquesta qüestió força ajuntaments, davant de la poca utilitat dels instruments de la Generalitat, iniciaren projectes en aquesta direcció. Un dels pioners fou el de Lleida, que l’any 1994 va crear un programa per a la gestió d’expedients familiars i d’usuaris dels SSAP. L’any següent, Terrassa inicià també un procés d’informatització dels

¹³⁷² Montserrat Ibarz (coordinadora del Servei de Salut Pública i Serveis Socials de l’Ajuntament de Reus), “Evolució dels serveis socials...”, op. cit., p. 71-72.

¹³⁷³ *Memòria Gestió Departament de Serveis Socials - 3a edat*, anys 1995, 1996, 1997 i 1998, Ajuntament de Sant Joan Despí, p. 1.

¹³⁷⁴ Anna Oliver (cap tècnica de Serveis Socials de l’Ajuntament de Montcada i Reixac), “Una experiència de deu anys de marc legal als serveis socials de l’Ajuntament de Montcada i Reixac”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 61-64.

EBASP, els quals es va dotar amb un equip informàtic, i, paral·lelament, es va elaborar una guia de serveis de l'Institut i s'establiren indicadors de gestió dels diferents serveis.

Finalment, cal fer una referència a la gestió directa o indirecta dels serveis. La majoria, davant les dificultats per incrementar les plantilles locals, optaven per la contractació de serveis, i fins i tot per l'externalització, llevat de l'equip bàsic de serveis socials. Tanmateix, s'observen casos contraris a aquesta tendència, com l'Ajuntament badaloní, que assumí la gestió directa d'un conjunt important de serveis socials d'atenció especialitzada que no eren de competència directa municipal.

h. Relacions interadministratives

Com s'ha vist al llarg de l'exposició, foren importants les transformacions en els instruments i les formes relacionals entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració local, especialment entre les de diferent signe polític. És significatiu que les relacions del Departament de Benestar Social amb les corporacions bcals no es desenvolupessin des de les unitats operatives del Departament, sinó directament des del Gabinet del conseller, mitjançant l'Oficina de Coordinació Territorial. Aquesta Oficina tenia com a missió "(...) dur a terme la coordinació i el seguiment de les relacions del conseller i del Departament amb els ens locals de Catalunya en l'àmbit de la cooperació interadministrativa (...). Es constitueix com un punt de referència per a la informació i el suport administratiu dels ens locals en matèria de convenis de serveis socials. Inicia i realitza la negociació (...) i fa el seguiment dels acords adoptats (...)." ¹³⁷⁵ Es considera que les relacions dels ajuntaments amb el Departament de Benestar Social en aquesta etapa "ha canviat molt respecte als períodes anteriors. En aquesta fase, hi ha diferents temes que generen discussió, conflicte i deficient cooperació entre les dues administracions: temes de finançament (...); temes d'interferències entre la primària municipal i les oficines de benestar social en el municipi; manca de coordinació entre Adigsa i els ajuntaments en matèria d'actuació en barris amb habitatges de promoció pública. De fet, en aquesta etapa, els serveis socials municipals es troben amb una relació institucional molt polititzada, amb un canvi en el model que atorga un paper molt més secundari als ajuntaments (...)." ¹³⁷⁶

La conflictivitat d'aquestes relacions va arribar sovint al Parlament i fins i tot, enfrontà les associacions municipalistes, com es desprèn de la informació i la nota aprovada per l'Associació Catalana de Municipis: "Dies enrere, arran del debat tingut al Parlament, es va produir, per part del grup socialista, un intent de reprovació del conseller de Benestar Social, Antoni Comas. A causa d'això, la FMC va interrompre les converses tripartides que tenien lloc entre les associacions municipalistes i la Conselleria, a fi d'arribar a un acord sobre el conveni marc per als anys 1993-1995. En aquell moment, l'ACM va creure adient fer pública una nota de suport al conseller tot demanant la signatura immediata i bilateral del conveni", i s'explicita, al final de la nota, el suport polític: "L'encoratgem a mantenir la seva encertada actuació en la mateixa línia que fins ara, en la qual continuarà comptant amb tot el suport d'aquesta Associació Catalana de Municipis". ¹³⁷⁷

¹³⁷⁵ *Memòria del Departament de Benestar Social 1998*, op. cit., p. 37. Segons aquest document s'han signat convenis de cooperació per un valor de 1.981.187.249 PTA amb els ajuntaments de més de vint mil habitants i per 1.146.994.209 PTA amb els consells comarcals.

¹³⁷⁶ Amadeu Mora, a Antoni Vilà et al., op. cit., p. 28.

¹³⁷⁷ *Municipis i comarques*, núm. 122, març de 1993, p. 9.

Alguns consideren que aquest deteriorament del clima institucional va ser un dels elements més negatius, com es denunciava des de Manresa: “Ens podem queixar de poc diàleg interinstitucional, un cert menyspreu per la dura i important tasca de l’atenció social primària, des del lloc de planificació de la Generalitat, un centralisme excessiu en temes importants que requereixen més fluïdesa i dinamisme, una tendència marcada que prevalguin criteris econòmics sobre criteris polítics i tècnics, que, si bé cal tenir en compte, tenen un pes que fa perillar els principis en què s’inspiren els serveis socials.”¹³⁷⁸

Amb referència a la instrumentalització de les relacions de cooperació i col·laboració interadministrativa, en aquesta etapa es basaren en l’establiment de convenis entre els ajuntaments i els departaments de Benestar Social i el de Justícia, aquest darrer per temes d’infància (EAIA, centres oberts, etc.), que recordem que s’havia segregat de Benestar Social. Es tractava, en molts casos, segons la informació de diferents participants, en les negociacions de convenis pràcticament d’adhesió, *negociats* individualment.

També molts ajuntaments de la província de Barcelona subscripiren convenis amb la Diputació per finançar programes de serveis socials i per assessorament i suport tècnics, especialment amb els petits municipis. D’altra banda, no es disposa d’informació sobre les relacions entre els ajuntaments i els consells comarcals. En els documents analitzats quasi no se’n parla i en algun cas es comenten unes relacions dificultoses; es tracta d’un aspecte que cal estudiar i que varia segons elements polítics, competencials i econòmics. Tanmateix, cal tenir amb compte que amb quaranta-una comarques es pot produir una gran diversitat de situacions.

i. Contractes de barri i/o de ciutat

Una experiència reduïda però d’interès va ser l’empresa, l’any 1996,¹³⁷⁹ dins el procés de remodelació de l’acció social comunitària, des de la Direcció General de Serveis Comunitaris del Departament de Benestar Social, que, entre altres línies, es concretà en una experiència pilot: els contractes de barri i/o de ciutat.¹³⁸⁰ Aquesta iniciativa partia d’experiències de desenvolupament social i comunitari franceses i del Quebec. Un dels seus punts bàsics era la potenciació de la societat de cooperació entre —i amb— entitats públiques, socials i privades en la intervenció social en barris i àrees anomenades *desafavorides*, cercant un desenvolupament social, comunitari i econòmic com a estratègia de millora dels barris i zones geogràfiques d’intervenció.

El resultat d’aquest plantejament va generar un procés que es va anar estenent per la geografia catalana. Entre les administracions municipals participants, s’hi troben els ajuntaments de Badalona, Barcelona, Cornellà de Llobregat, el Prat, Figueres, Girona,

¹³⁷⁸ Ramon Mora i Montserrat Mestres, “Anàlisi de vint anys”, op. cit. , p. 81.

¹³⁷⁹ Informació facilitada per Cristina Rimbau.

¹³⁸⁰ El “contracte de barri o de ciutat” era l’element clau, simbòlic i administratiu, d’aquest procés, en tant que culminava els estudis, debats i acords entre els actors dels barris, i administratiu perquè és qui recull els acords i compromisos dels diversos actors. Un altre repte important era l’articulació d’una actuació de desenvolupament social i l’econòmic per afavorir la incorporació social dels ciutadans amb més dificultats d’accés als drets socials i a l’ocupació.

l'Hospitalet, Igualada, Lleida, Manresa, Ripoll, Reus, Sant Adrià de Besòs, Tarragona i Terrassa.

La tipologia de les entitats en societat de cooperació era diversa: associacions de veïns (18,16%), esportives (18,1%), d'acció social (9,3%), de gent gran (8,5%), culturals (7,3%), educatives (7,2%), de dones (6,4%), religioses (5,1%) i de comerciants (1,7%). El finançament del projecte també reflecteix la dinàmica del procés, així durant el primer any (1997) el finançament fou de l'Administració autonòmica i la local, mentre que el 1998 inicià la seva participació la Federació d'Associacions de Veïns i algunes entitats socials i comercials, participació que es repetí i s'amplià l'any següent.

j. Consolidació pressupostària

Malgrat les endèmiques penúries econòmiques municipals i la insuficiència pressupostària dels serveis socials, a partir de la informació facilitada sembla apreciar-se l'augment progressiu dels pressupostos i la seva consolidació. Els ajuntaments grans disposaren de considerables partides; així, per exemple, a l'Hospitalet de Llobregat el pressupost de serveis socials de l'any 1993 fou de 635 milions de pessetes, dels quals 297 estaven destinats a l'atenció primària i 141 a l'atenció a la gent gran; a Badalona el pressupost de l'Àrea Serveis Personals l'any 1999 va superar els 374 milions de pessetes: la quantitat corresponent al Departament d'Acció Territorial, del qual depenen els equips d'atenció primària, va ser de 180 milions de pessetes i el pressupost de l'IMSP per al mateix any va ser de 1.783 milions de pessetes. A Sabadell, la despesa total del Departament de Serveis Socials i Cooperació l'any 1999 va ser de 537 milions de pessetes; a Terrassa, la despesa de l'Àrea d'Atenció Social era de gairebé 100 milions, la quantitat destinada a l'atenció social primària havia pujat 19 milions respecte a l'any anterior, la qual cosa que significava un augment de gairebé el 50%,¹³⁸¹ el pressupost havia evolucionat dels 182 milions de pessetes l'any 1992 a 383 l'any 1999; a Sant Feliu de Llobregat, el pressupost per a l'any 1998 va superar els 65 milions de pessetes. Fins i tot, en ajuntaments més petits, com ara Caldes de Montbui, l'evolució pressupostària fou a l'alça, ja que l'aportació municipal passà de 300.000 pessetes l'any 1986 a 5.000.000 l'any 1988 i als 10.298.500 l'any 1995.

4.3.2.2 Ajuntament de Barcelona

Eulàlia Vintró, responsable dels serveis socials barcelonins, descrivia la ciutat a començament dels anys noranta com la "ciutat dels prodigis i la ciutat de les anelles, però també la ciutat de les grans desigualtats i dels grans problemes urbans".¹³⁸² Considerava que els principals reptes que tenia plantejats eren l'envelliment (la població major de seixanta-cinc anys superava el 20%), la nova immigració (ja s'apreciava l'emergència d'aquest fenomen a la ciutat), els canvis en l'estructura familiar (nuclearització de les famílies, disminució del nombre de membres per llar i augment de la gent que viu sola, debilitament de la funció social de protecció), la incorporació de la dona en pla d'igualtat a la societat, el desequilibri territorial (mapa de desigualtats socials), la nova pobresa urbana (transeünts, captaires, immigrants *sense papers*, persones grans amb pensions baixes i que viuen soles, famílies monoparentals, desocupats de llarga durada, etc.), la inserció laboral en un nou marc econòmic

¹³⁸¹ *Memòria d'activitats 1989* (Ajuntament de Terrassa, IMSAV, Documents d'Actuació Municipal).

¹³⁸² Eulàlia Vintró, "Els principals reptes socials a Barcelona", conferència pronunciada al Saló de Cent el 25 d'abril de 1991 (Ajuntament de Barcelona, Consell Municipal de Benestar Social, 1991), p. 3.

(adequació dels sistema educatiu, millora de la formació ocupacional i de la inserció laboral, cobertura d'atur), la inserció social i laboral dels joves (habitatge, treball, etc.), la integració social dels disminuïts, l'encariment de la ciutat (disminució de la capacitat adquisitiva real), l'adequació del sistema educatiu a la nova reforma, la millora de la salut de la ciutat i dels ciutadans (promoció i educació per a la salut, prevenció de la sida, drogodependències, etc.), el medi ambient, fer de Barcelona una ciutat esportiva, la cultura (expressió del benestar social), la seguretat ciutadana i donar resposta a una més gran exigència ciutadana.¹³⁸³ Per afrontar aquests reptes es presentaren un conjunt d'orientacions per a la política de benestar social, amb els punts bàsics¹³⁸⁴ següents:

- 1) Una nova concepció dels drets dels ciutadans.
- 2) Una concepció global del benestar social, una política integral.
- 3) La normalització de serveis.
- 4) El benestar social com a instrument de lluita contra les desigualtats.
- 5) Una política social arrelada al territori, propera a les persones.
- 6) La població com a agent de canvi.
- 7) La cooperació social, la participació i la solidaritat ciutadana.
- 8) Un nou marc competencial i una millor coordinació institucional.
- 9) Dotar de més recursos les polítiques socials.
- 10) Inserir la política social en l'àmbit europeu.

A continuació, es revisarà, com s'ha fet abans amb el conjunt de municipis, les actuacions i l'experiència de l'Ajuntament de la capital de Catalunya.

a. Estudis i planificacions

En una presentació cronològica de les planificacions generals aprovades, ocupa el primer lloc el Pla d'Atenció Primària (1993), elaborat per definir i implantar un model conceptual, metodològic i organitzatiu d'aquest nivell d'atenció, que constitueix la competència bàsica municipal en l'àmbit dels serveis socials. Aquest Pla va ordenar la xarxa de serveis en l'organització municipal descentralitzada, va definir i aconseguir els recursos humans necessaris, sobre la base de ràtios de professionals/població, i va millorar els sistemes d'informació i la capacitat de resposta del sistema. Així mateix, també va definir els criteris d'estructuració dels serveis: l'especificitat dels serveis socials dins l'organització dels serveis personals, la redefinició del centre de serveis socials com a equipament bàsic territorialitzat per a la prestació dels serveis socials d'atenció primària, l'establiment de criteris de xarxa amb un centre per zona, l'adopció d'horaris mínims comuns de funcionament dels centres a tota la ciutat, l'organització dels nivells d'atenció de primera acollida i tractament.¹³⁸⁶

El mateix any de l'aprovació d'aquest Pla d'Atenció Primària, l'Ajuntament de Barcelona convocà les principals institucions de la ciutat per elaborar un Pla Integral de Serveis Socials, a fi d'encetar una reflexió rigorosa i consensuada sobre les prioritats i orientacions de l'acció social i, especialment, sobre la construcció del sistema de serveis socials. Els òrgans rectors del Pla eren la Comissió Directiva, formada per representants de les administracions públiques, universitats, col·legis professionals, entitats socials i

¹³⁸³ *Ibidem*, p. 7-24.

¹³⁸⁴ *Ibidem*, p. 27-35.

¹³⁸⁶ *Barcelona, 20 anys de Serveis Personals 1979/1999* (Ajuntament de Barcelona, 1999), p. 67.

de veïns, així com d'organitzacions empresarials i sindicals,¹³⁸⁷ i el Consell Plenari, que estava format per més de cent vint-i-cinc entitats i institucions de la ciutat de diverses actuacions que incidien en l'acció social. Després de catorze mesos de treball, es va aprovar el Pla Integral de Desenvolupament dels Serveis Socials.¹³⁸⁸

L'element innovador del Pla fou el seu caràcter de pla de ciutat, amb el compromís i la responsabilitat de la seva execució compartida per les diverses administracions i entitats en l'àmbit del serveis socials. Aquest Pla, que va dominar les actuacions fins al final del mandat, partia de l'objectiu central següent: “Amb la finalitat de fer una ciutat més integrada i integradora, amb la solidaritat activa entre els ciutadans i les ciutadanes, ens disposem a construir un model de serveis socials a la ciutat basat en la responsabilitat pública, que vertebrí la cooperació pública i privada, fomenti l'acció cívica i optimitzi la gestió dels recursos socials.” Per aconseguir-ho, es consensuaren cinc línies d'actuació:

- Línia 1. Potenciar les tendències de canvi que milloren la cohesió i la igualtat socials.
- Línia 2. Millorar la capacitat de resposta davant les situacions de desigualtat i exclusió social.
- Línia 3. Fomentar l'actuació responsable dels ciutadans del sector públic i del sector privat en la construcció solidària de la ciutat.
- Línia 4. Articular un sistema de serveis socials locals de responsabilitat pública fonamentat en la cooperació pública i privada, per optimitzar la gestió dels recursos socials.
- Línia 5. Coordinar a la ciutat els serveis socials amb els altres sistemes de benestar social (sanitat, educació, habitatge, ocupació).

L'any 1999 es va iniciar la fase d'avaluació i reprogramació del Pla. La bona valoració d'aquest i la seva vigència evidenciaren la necessitat de consolidar el model de serveis socials definit en el Pla i la seva continuïtat com a marc de referència.¹³⁸⁹

Un investigació interessant i nova fou l'*Estudi de satisfacció de l'usuari de serveis socials '98*,¹³⁹⁰ que era una continuació de l'estudi pioner elaborat el 1997 i que pretenia conèixer la satisfacció dels usuaris dels centres de serveis socials municipals. Dels resultats obtinguts, que poden ser significatius de la qualitat dels serveis socials en aquests anys, es desprèn un bon nivell de satisfacció global, com a conseqüència, especialment, de l'atenció rebuda dels professionals, encara que les solucions donades i la rapidesa foren motiu d'insatisfacció. També s'elaboraren avaluacions en el camp dels serveis socials especialitzats, com el referent a *La gent gran de Barcelona. Balanç*

¹³⁸⁷ La Comissió Directiva estava integrada per l'Ajuntament de Barcelona, la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació, Càritas Diocesana, el Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social de Catalunya, el Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, Comissions Obreres, Creu Roja de Barcelona, la Diputació de Barcelona, la Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona, Foment de Treball Nacional, Unió General de Treballadors, la Universitat Autònoma de Barcelona i la Universitat de Barcelona.

¹³⁸⁸ Aquest pla, que va ser coordinat des de l'Àrea d'Afers Socials i Joventut de l'Ajuntament de Barcelona amb la direcció tècnica de Josep M. Pascual, fou publicat per l'Ajuntament de Barcelona: *Pla Integral de Desenvolupament dels Serveis Socials*, 1995.

¹³⁸⁹ *Memòria 1999 Ajuntament de Barcelona, Serveis Personals* (Ajuntament de Barcelona, 2000), p. 72.

¹³⁹⁰ Presentació de resultats “Estudi de satisfacció de l'usuari de serveis socials '98”, Taylor Nelson - Sofres - Dympanel per a Direcció d'Afers Socials de l'Ajuntament de Barcelona, 15 de gener de 1999 (document no imprès).

de l'actuació municipal 1995-1999,¹³⁹¹ que revisà les accions, els serveis i els programes orientats a millorar la qualitat de vida de la gent gran i es va presentar i discutir al Consell Plenari de l'Ajuntament el 26 de març de 1999.

b. Participació

El procés iniciat l'any 1986 amb l'aprovació de les normes reguladores de l'organització dels districtes i de la participació ciutadana obrí vies de descentralització i possibilità la creació d'òrgans fonamentals en la construcció de les polítiques socials municipals. El Consell Municipal de Benestar Social, constituït el 1988, va continuar exercint les seves funcions i en aquests anys les seves actuacions prioritàries foren la lluita contra la pobresa, l'accés a l'habitatge social, la integració de les persones immigrants estrangeres, la igualtat entre homes i dones, la prevenció de la seguretat, el foment del voluntariat, el combat contra les drogodependències i la sida, i l'atenció a la gent gran, la infància i la família. En aquest període es crearen diferents consells de participació sectorial:

- a. El Consell Assessor de la Gent Gran es constituí l'any 1991, amb la finalitat de tractar les qüestions referents a la problemàtica del sector, especialment de les relatives a la millora del benestar i la qualitat de vida. Va impulsar el I, II i III Congrés de la Gent Gran de Barcelona (1989, 1993 i 1999, respectivament).
- b. El Consell de les Dones de Barcelona es va constituir al març de 1995 per tractar els temes d'interès per a la millora de la situació de les dones de Barcelona. Va promoure el I Congrés de les Dones de Barcelona (1999), que va debatre quatre punts: transformem la ciutat donant valor a la participació de les dones; l'espai urbà, els temps i les dones; les dones i els serveis de la ciutat; dones i ciutat a l'espai mediàtic.
- c. El Consell Municipal d'Immigració de Barcelona es va crear el desembre del 1995 amb la finalitat de promoure les condicions adequades per aconseguir la plena ciutadania per a totes les persones immigrades, independentment de la seva situació administrativa.
- d. El Consell Municipal del Poble Gitano de Barcelona es va constituir a finals de 1998 com a òrgan consultiu i de participació format per representants del poble gitano de la ciutat.
- e. També es va impulsar la participació dels infants, especialment a partir de les jornades organitzades per la Regidoria de Drets Civils sobre Infants i Drets Civils a les ciutats, que tingueren lloc a Barcelona els dies 12 i 13 de novembre de 1999, en què a partir de la presentació de diferents experiències municipals del nostre país i de fora, es varen crear a Catalunya diversos òrgans de participació de nens i nenes.
- f. Una altra experiència ben singular de participació és la dels Patronats Municipals de Disminuïts Físics i el de Disminuïts Psíquics, creats a l'inici de la dècada dels vuitanta. Al començament d'aquesta etapa, l'any 1989, es fusionaren en l'anomenat Institut Municipal de Disminuïts, que, deu anys més tard, va passar a denominar-se

¹³⁹¹ Ajuntament de Barcelona, *La gent gran de Barcelona. Balanç de l'actuació municipal 1995-1999*, març de 1999.

Institut Municipal de Persones amb Disminució. Aquest Institut continuà amb una composició paritària (50% de persones elegides per les persones amb disminució de Barcelona i l'altre 50% per membres del consistori municipal). Formava part del sector de Serveis Personals.¹³⁹² Aquest ens, per la seva composició i les seves activitats, ha estat un símbol de participació municipal.

c. Organització

L'any 1995 es constituí el Sector de Serveis Personals, que va agrupar les direccions de Serveis Socials, Esports i els instituts de Cultura, d'Educació, de Salut Pública i de Disminuïts. El Sector implicava la integració executiva de les funcions de planificació de serveis i inversions, la gestió de recursos humans i econòmics i el control de producció. La Gerència del Sector de Serveis Personals permeté desenvolupar instruments comuns de planificació i gestió, entre els quals destacaren el catàleg unificat de serveis i prestacions, el mapa d'equipaments socials de Barcelona, el sistema d'indicadors socials i diversos programes de formació.

En aquesta etapa, es consolidà el procés de descentralització, iniciat l'any 1985, amb una major dotació de recursos econòmics i humans als territoris i la millor concreció de les funcions de les àrees centrals (planificació, coordinació i avaluació) i les dels districtes (execució de programes, projectes i serveis), així com l'ordenació de les divisions de serveis personals dels districtes com a estructura de gestió del conjunt de serveis personals descentralitzats.

Altres tasques foren la potenciació dels sistemes d'informació per a la planificació i l'avaluació, així com la implantació de les noves tecnologies com a element clau del suport i la millora de la gestió.

d. Traspassos i pressupostos

Amb l'aplicació de la Llei 4/1994, es traspassaren a l'Ajuntament de Barcelona els serveis d'atenció domiciliària i els menjadors socials que gestionava l'ICASS amb el finançament corresponent (1998). L'aportació de la Generalitat al finançament dels serveis socials municipals, segons els responsables de l'Ajuntament, va ser mínima i no s'incrementà al llarg del període.¹³⁹³

e. Respostes

Les respostes dels serveis socials barcelonins s'estructuren en programes i serveis primaris i especialitzats. Els recursos de què disposaven l'any 1999 eren els següents:

¹³⁹² Va ser presidit, en aquesta darrera etapa, per Eulàlia Vintró, segona tinent d'alcalde i presidenta de la Comissió de Benestar Social i Educació, i la Gerència continuà en mans de Marta Colomer.

¹³⁹³ Informació facilitada per l'Ajuntament de Barcelona.

Taula 81

Programes i serveis socials de l'ajuntament de Barcelona, 1999¹³⁹⁴

<p>PROGRAMES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pla Municipal per a la Gent Gran • Pla Municipal per a les Dones • Pla Municipal per a la Infància • Pla Municipal d'Atenció a les Drogodependències • Programa d'Atenció als Sense Sostre • Pla Municipal per la Interculturalitat 	<p><i>La metodologia d'aquests plans, que pretenen sortir de l'àmbit dels serveis socials i intenten una coordinació efectiva de totes les àrees municipals, és similar en els aspectes bàsics: diagnòstic global, elements i pautes de planificació per al conjunt dels serveis municipals, instruments de coordinació tècnica i mecanismes d'avaluació.</i></p>
<p>ATENCIÓ PRIMÀRIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 33 centres de Serveis Socials • Oficina permanent d'atenció a urgències socials • Centre obert maternoinfantil • Aula taller Horta • Centre de dia Meridiana per a persones sense sostre • 2 menjadors socials • Alberg municipal per a persones sense sostre Can Planas • Alberg Sant Joan de Déu (concertat) • Equip d'Atenció a la Dona (EAD) • Servei d'Atenció a Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER) • Servei d'Acolliment d'Urgències a la Vellesa (SAUV) • 23 casals infantils • 11 ludoteques infantils i juvenils • 11 casals de joves • 41 casals de gent gran • Centre d'Informació i Documentació per a Dones (CIRD) • Centre d'Informació i Assessorament per a Joves (CIAJ) 	<p>En l'atenció primària els professionals, l'any 1999, eren: 163 treballadors socials, 70 educadors socials, 23 psicòlegs, 33 directors de centres de serveis socials, més els assessors jurídics als centres.</p> <p>El centres de serveis socials proporcionaren visibilitat i proximitat al sistema; l'any 1999 van atendre 32.523 famílies, un 8% més que l'any anterior. Tenen equips formats per director, treballadors socials, educadors i recepcionista. La ràtio ha passat d'1 o 2 treballadors socials per cada 200.000 o 300.000 habitants a un equip bàsic d'atenció primària (3 professionals) per cada 20.000 habitants.</p> <p>L'ajuda a la llar es duia a terme a través d'empreses contractades que es reparteixen la ciutat en quatre zones per atendre les demandes dels centres de serveis socials. L'atenció als usuaris traspassats per l'ICASS va integrar-se a la xarxa de serveis socials d'atenció primària. Altres serveis d'atenció domiciliària comprenien: condicionament d'habitatges, menjars a domicili, neteja (periòdica o de xoc), bugaderia i parament de la llar. L'any 1999 el total de llars ateses amb aquests serveis a domicili fou de 3.465, de les quals el 83% eren de persones grans.</p> <p>Els casals infantils i els casals de joves es gestionen per mitjà de contractes de serveis, generalment amb entitats juvenils.</p> <p>Des de l'atenció primària l'any 1998 s'havien iniciat uns 70 projectes comunitaris o grupals per a l'abordatge de diferents problemàtiques (infants, dones, minories ètniques) des d'una perspectiva preventiva o bé d'atenció a grups de població en situació de risc social o amb dificultats específiques d'integració.¹³⁹⁵</p>

¹³⁹⁴ Informació facilitada per l'Ajuntament de Barcelona.

¹³⁹⁵ *Memòria 1999...*, op. cit., p. 15.

ATENCIÓ ESPECIALITZADA	<ul style="list-style-type: none"> • 11 equips EAIA per a l'atenció a la infància i adolescència en risc • Servei d'acolliment familiar • Centre d'Acolliment i Urgències per a Infants (CAUI) en conveni amb la Generalitat • 2 habitatges tutelats per a gent gran (63 habitacions) • 4 centres residencials per a gent gran • Casa d'acolliment per a dones maltractades • Centre residencial per a drogodependents • 5 centres d'atenció a drogodependències (CAS) • Servei de suport per a l'accés a l'habitatge • Serveis per a persones amb disminucions: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 EIPI ▪ equip d'assessorament laboral ▪ 2 residències ▪ servei residencial experimental de 6 apartaments
-------------------------------	--

Font: elaboració pròpia amb la informació facilitada per l'Ajuntament de Barcelona.

f. Relacions amb entitats cíviques

En relació amb el moviment associatiu, cal referir-nos a l'experiència de Torre Jussana - Serveis Associatius,¹³⁹⁷ que fou un servei de suport a les associacions de la ciutat creat l'any 1995, a proposta del Consell Municipal d'Associacions de Barcelona, i que ha estat en aquests anys una seu i un punt de referència per a les entitats cíviques ciutadanes. El responsable i l'ànima del projecte fou Toni Puig. El pla de treball de Torre Jussana, que ha passat diferents fases, es va dissenyar a partir dels suggeriments, les recomanacions i les directrius de les mateixes associacions, moltes de les quals formen part del Consell esmentat. Aquest és un ens format per l'Ajuntament de Barcelona, entitats de la ciutat i experts associatius que reuneixen un total de vuitanta-dos membres en un espai de diàleg, pluralitat i contrast per al treball en conjunt, l'elaboració de projectes o la cogestió de serveis. Entre les activitats d'aquest òrgan de participació figurava l'elaboració de les normes per a la Declaració d'Utilitat Ciutadana, la confecció d'un fitxer de les entitats de la ciutat, l'establiment de mesures per millorar el finançament del sector associatiu, la promoció de la participació de les associacions en els debats i les propostes de la ciutat i l'elaboració del codi ètic de les associacions de Barcelona.¹³⁹⁸

Aquest espai també ha servit de seu als grups d'ajuda mútua, el GAM, que es va incorporar procedent de l'Institut Municipal de la Salut, on s'havia constituït l'any 1987 per donar suport a la creació d'associacions de persones malaltes o afectades per alguna problemàtica psicosocial. També acollí el moviment voluntari, a partir de la bona experiència del voluntaris olímpics. Un programa específic d'aquest Ajuntament és l'anomenat "Voluntaris per Barcelona", que impulsa la participació dels ciutadans en activitats de la ciutat.

¹³⁹⁷ S'ha utilitzat informació de la pàgina web de l'Ajuntament, complementada amb dades facilitades per Dolores Álvarez i Bes.

¹³⁹⁸ Aquest codi, aprovat en el Primer Congrés de les Associacions de Barcelona, l'any 2001, recull les pautes mínimes d'actuació i es basa en els valors de democràcia, ciutadania, defensa de la qualitat de vida, transparència, i al servei de les necessitats ciutadanes. Es va constituir una comissió o consell regulador del CE, presidit per Pep Miró.

g. Projectió internacional

La important projecció de Barcelona en la dècada que tractem també es va aprofitar des de serveis socials per impulsar documents internacionals,¹³⁹⁹ alguns de gran importància i ressò per al sector. Un d'aquests és la Declaració de Barcelona,¹⁴⁰⁰ promulgada el març del 1995, en el marc del congrés europeu “La ciutat i les persones amb disminució”, que tenia com a objectiu simbolitzar la voluntat i el compromís de les autoritats locals amb la integració de les persones amb disminució.

L'altre document es va originar a partir de la Conferència Europea de Ciutats pels Drets Humans,¹⁴⁰¹ que va tenir lloc a Barcelona els dies 14 al 17 d'octubre de 1998, amb motiu dels cinquanta anys de la Declaració Universal dels Drets Humans de les Nacions Unides. Els alcaldes de quaranta ciutats europees varen signar, el 17 d'octubre de 1998, el document *Un compromís de les ciutats pels drets humans*.¹⁴⁰² Aquest compromís de Barcelona volia ser un punt de partida per iniciar els treballs d'elaboració d'una carta dels drets humans a les ciutats en col·laboració amb el Consell d'Europa i les Nacions Unides.

h. Carta Municipal de Barcelona

Després d'un llarg període de gestació, es va aprovar la Llei 22/1998, de 30 de desembre,¹⁴⁰³ que estableix la Carta Municipal de Barcelona. Aquesta Carta, que marca el camí de futur per a la ciutat, aprofundeix els mecanismes de participació ciutadana, la pràctica democràtica, estimula la cooperació amb el moviment associatiu i els agents socials, reforça la voluntat descentralitzadora cap als districtes i estableix un catàleg de drets.

Pel que fa als serveis socials, amb una redacció en línia amb l'article 9 de la Constitució i l'article 8.2 de l'Estatut, assenyala que la seva prestació “ha de contribuir a fer real i efectiva la igualtat garantint i facilitant a tots els ciutadans l'accés als serveis que tendeixin a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat, especialment en cas de limitacions i mancances. S'ha de promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació i aconseguir la integració de tots els ciutadans afavorint la solidaritat i la participació” (article 107, 1). D'altra banda, apunta vers unes pautes de coordinació sociosanitària: “La gestió dels serveis socials (...) es coordina, en allò que sigui possible, amb els serveis d'assistència sanitària, (article 107, 2).

Les competències atribuïdes a l'Ajuntament en matèria de serveis socials s'articulen de la manera següent:

¹³⁹⁹ Sobre les actuacions en el terreny de la política social europea: Txema Castiella (cap del Departament de Promoció, Gerència de l'Àmbit de Benestar Social de l'Ajuntament de Barcelona), “Cooperació europea en política social: l'experiència de Barcelona”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 8, gener de 1995, p. 65-67.

¹⁴⁰⁰ El text de la Declaració de Barcelona “La ciutat i les persones amb disminució” figura a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 11, setembre de 1996, p. 143-148.

¹⁴⁰¹ “Conferència europea Ciutats pels drets humans. Compromís de Barcelona”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 14, juny de 1999, p. 102-113.

¹⁴⁰² El text del document “Un compromís de les ciutats pels drets humans” figura a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 14, p. 109-113.

¹⁴⁰³ Publicada al DOGC, núm. 2801, de 8 de gener de 1999, i al BOE, núm. 28, de 2 de febrer de 1999.

- a) Planificació general: elaboració del pla, que haurà d'aprovar el Consell Executiu de la Generalitat (article 107, 3, a).
- b) Ordenació: proposta al Govern de la Generalitat de la reglamentació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis al municipi.
- c) Programació, prestació i gestió dels serveis socials als tres nivells¹⁴⁰⁴ (article 107, 3, c, d i f).
- d) Coordinació de la prestació dels serveis socials del primer i del segon nivell¹⁴⁰⁵ (article 107, 3, e i g).
- e) Informació: organitzar la informació als ciutadans i proporcionar el suport informatiu, d'avaluació i estadístic a les tasques ordenadores i planificadores dels serveis socials (article 107, 3, h).

La Carta crea el Consorci de Serveis Socials (article 109) amb la finalitat de promoure la cooperació de les entitats i els col·lectius socials i l'acció privada ciutadana per dur a terme activitats de serveis socials. En els òrgans de govern del Consorci, la Generalitat té majoria, ja que gaudeix de les 3/5 parts de representants o vots i l'Ajuntament, de les 2/5 parts restants. Les funcions que corresponen a aquest ens són les següents:

- a) Pel que fa a la gestió dels serveis socials d'àmbit regional:
 - Planificació general
 - Reglamentació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats
 - Programació, prestació i gestió dels serveis del tercer nivell
 - Informació cívica i de suport a l'ordenació i planificació
- b) Exercici de la potestat sancionadora pel que fa a les infraccions administratives, llevat de les considerades molt greus, amb les quals es tramita el procediment sancionador i s'eleva la proposta de sanció a l'Administració de la Generalitat.
- c) Informar les sol·licituds de subvenció i conveni formulats per la Generalitat o l'Ajuntament amb l'Estat o altres entitats públiques o privades que afectin el municipi de Barcelona.
- d) La resta de competències (la programació, prestació, gestió i coordinació dels serveis de primer i segon nivell) corresponen a l'Ajuntament de Barcelona.
- e) Aquesta Carta Municipal obre noves perspectives per a l'organització i el desenvolupament dels serveis socials barcelonins, que, sens dubte, com en ocasions anteriors, influiran en els de la resta d'ens locals. Al finalitzar el període estudiat en

¹⁴⁰⁴ En relació amb el primer nivell també cal fer-ne la zonificació i la instal·lació.

¹⁴⁰⁵ Aquesta competència s'ha de desenvolupar d'acord amb les normes de coordinació que siguin dictades pel Govern de la Generalitat, amb la finalitat d'assolir les previsions de la planificació general, tot respectant el principi d'autonomia de les entitats privades (article 107, 3, e i g).

cara restava pendent la posta en marxa del consorci i altres elements previstos a la Carta.

4.3.2.3 Consells comarcals

Els consells comarcals són la corporació local catalana més jove; els serveis socials comarcals tot just neixen al començament d'aquesta etapa. No és fàcil fer una presentació àmplia de les experiències, ja que encara es disposa de poca documentació i són escassos els estudis elaborats.

Amb els estudis de què es disposa i la informació sobre algunes experiències que s'han pogut recopilar, s'exposen a continuació algunes característiques d'aquests nous serveis comarcals, que en el futur exigiran més atenció per poder fer un balanç de les seves actuacions i possibilitats.

El començament d'aquests serveis socials no va ser gaire fàcil, tal com ho explica un dels protagonistes des de la comarca de l'Alt Penedès: “Amb la incorporació progressiva del personal, la planificació i els canvis estructurals, va comportar per a alguns ens locals de la comarca una etapa de dos anys molt complexos, tant pel que fa als polítics i als tècnics com per als mateixos usuaris dels serveis, a la qual cosa cal afegir el fet que érem una administració nova sense experiència”¹⁴⁰⁶ Per exemple, els serveis comarcals d'Osona es varen crear l'any 1990, i es va signar amb aquesta finalitat un conveni de col·laboració amb l'ICASS per a la constitució de les UBASP o els consells comarcals, nascuts a partir de la Llei 2/1983, d'alta muntanya, com el Consell Comarcal del Pallars Jussà, que pel que fa als serveis socials d'atenció primària comarcals no es crearen fins a l'any 1988. Alguns dels problemes de la seva implantació eren de tipus organitzatiu, de relació i de coordinació amb la capital de comarca i els pobles grans. Diversos responsables cercaren fórmules per millorar els serveis, com comenta el conseller de serveis socials de l'Alt Empordà: “(...) Des del Consell Comarcal s'està treballant en una nova proposta organitzativa dels serveis socials a la comarca. S'estan buscant fórmules (ConSORCI, Patronat, Institut...) per tal de donar una resposta integral i unificada a les necessitats de la població.”¹⁴⁰⁷

Repassem, ara, algunes de les seves actuacions i experiències més significatives.

a. Recerca i planificació

Els sectors professionals que estaven inquiets i preocupats pels canvis varen ser els pioners a generar el debat i la reflexió a l'entorn d'aquest nou ens local. La primera trobada que s'ha trobat documentada es va produir uns mesos abans fins i tot de l'aprovació de la Llei de serveis socials, quan encara faltaven dos anys per a la creació de les comarques i més d'una dècada per a la posada en marxa dels serveis socials comarcals. Ens referim a les I Jornades Comarcals de Serveis Socials, que tingueren lloc a Igualada els dies 19 al 26 d'octubre de 1985, amb l'objectiu de “donar a conèixer a

¹⁴⁰⁶ Anna Casanova (cap dels Serveis Socials del Consell Comarcal de l'Alt Penedès), “Deu anys després. Consell Comarcal de l'Alt Penedès”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 73.

¹⁴⁰⁷ Santi Vila, conseller comarcal de Serveis Socials, Memòria de Serveis Socials. Consell Comarcal de l'Alt Empordà, Figueres, abril de 2000.

tota la població, i especialment als ajuntaments de la comarca, què són els serveis socials (...), alhora cercar una coordinació per als serveis existents (...)”.¹⁴⁰⁸

Quatre anys més tard, amb la Llei comarcal ja promulgada, la Delegació de Girona del Col·legi de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials va organitzar les jornades sobre “Serveis socials i consells comarcals”, els dies 29 i 30 de novembre i 1 de desembre de 1989 a Banyoles, que tingueren la col·laboració de la Delegació Territorial del Departament de Benestar Social, de l’ICASS i del Patronat de Serveis Socials de la Diputació de Girona. Aquesta trobada tenia com a objectiu “analitzar conjuntament les possibles repercussions que ocasionaran els traspassos de competències en matèria de serveis socials als consells comarcals i oferir un espai de debat de diferents experiències metodològiques de treball social des d’un àmbit comarcal”.¹⁴⁰⁹ Hi varen assistir quaranta-cinc professionals, a més dels ponents,¹⁴¹⁰ que provenien de l’administració autonòmica, els serveis socials del departament dels Pirineus Orientals francesos, la comarca del Baix Cinca de l’Aragó i de diferents comarques catalanes. El darrer dia, després dels debats tècnics, es va organitzar una taula rodona sobre “Les institucions enfront del desenvolupament dels serveis socials en els consells comarcals” amb la participació de representants de l’Administració autonòmica, de la Diputació, de les associacions municipals catalanes i de consells comarcals gironins.¹⁴¹¹ Foren tres dies d’intensos debats en grups de treball, que varen elaborar un seguit de conclusions sobre planificació, organització, equips d’assessorament, coordinació, documentació i formació, infraestructura i formació permanent.

Per l’interès i significat històric, es reproduïxen les conclusions generals de les jornades, en les quals es pot constatar que després de més de deu anys algunes de les qüestions continuen encara vigents.

- 1) “No es poden establir uns criteris d’actuació unificats per a totes les comarques, ja que cada una d’aquestes ha dut a terme un procés de comarcalització diferent. És bàsic respectar les diferències comarcals.”
- 2) “Necessitat urgent d’establir una normativa que descentralitzi els serveis socials cap a l’administració local, tot definint clarament les competències de les diferents

¹⁴⁰⁸ *I Jornades Comarcals de Serveis Socials, Igualada. Ponències i Comunicats* (Ajuntament d’Igualada, 1985). Aquestes jornades varen ser organitzades per una comissió comarcal de serveis socials integrada per Albert Álvarez, Jordi Aymamí, Josep Castellort, Maria-Rosa Closa, Domènec Domènech, Dora Gassol, Assumpta Mateu, Oscar Miró, Dolors Piñol i Ramon Tomàs. La coordinació va ser a càrrec de Joan Francesc Martí i Toni Balcells.

¹⁴⁰⁹ Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, Delegació de Girona, jornades sobre “Serveis socials i consells comarcals”, Banyoles, 29 i 30 de novembre i 1 de desembre de 1989 (mecanografiat).

¹⁴¹⁰ Els ponents varen ser Esther Parramon i Antoni Vilà, en representació de l’ICASS; Aimée Finch, directora de Serveis Socials Generals dels Pirineus; Paula Guasca, encarregada de relacions entre la Catalunya espanyola i la Catalunya francesa; Anna M. Mir, coordinadora de la Comarca del Baix Cinca; Fina Bonet, de la Vall de Ribes del Consell Comarcal del Ripollès, i Serrat Camps, coordinadora del Consell Comarcal de la Garrotxa.

¹⁴¹¹ Hi varen assistir Alfons Moré, delegat del Departament de Benestar Social de Girona; Frederic Sunyer, president del Patronat de Serveis Socials de la Diputació de Girona; Joaquim Nadal, president de la Federació de Municipis de Catalunya; Pere Masmitjà, representant de l’Associació Catalana de Municipis; Manel Nonó, president del Consell Comarcal del Gironès; Anton Prat, president del Consell Comarcal del Pla de l’Estany; Eudald Casadesús, president del Consell Comarcal del Ripollès, i Josep M. Puig, president del Consell Comarcal de la Selva.

administracions públiques que intervenen, així com l'organització i les funcions de l'atenció primària, arran dels nous plantejaments.”

- 3) “Aquesta normativa haurà de respectar les competències del municipi, i al mateix temps assignar a la comarca les funcions de programació general, coordinació i potenciació dels serveis existents.”
- 4) “Es considera necessari donar un tractament diferencial a les zones rurals, ja que els actuals plantejaments són propis de realitats més urbanes.”
- 5) “És imprescindible dissenyar i crear la figura del coordinador tècnic de l'Àrea de Serveis Socials Comarcal, i que s'adapti al perfil professional d'un assistent social, amb coneixements de gestió.”
- 6) “La nova normativa haurà d'introduir els serveis socials específics com a suport directe als primaris.”
- 7) “Cal potenciar tant l'assessorament com el suport tècnic a l'atenció primària i als serveis especialitzats.”
- 8) “És important dotar l'atenció primària d'una infraestructura funcional i física mínima, i se'ls ha d'oferir formació permanent.”

Una altra aportació des del camp de la recerca són els resultats d'un estudi qualitatiu sobre les necessitats a les comarques gironines elaborat l'any 1998.¹⁴¹² Aquest estudi, que havien encarregat els responsables de la coordinació dels EBASP dels consells comarcals gironins, cercava l'anàlisi de les necessitats i la formulació de propostes referents als àmbits que més els preocupaven, que eren la família i la infància, la vellesa, la salut mental i la immigració. El treball es va elaborar a partir de les aportacions dels mateixos professionals que treballaven en els equips. Malgrat ser parcial —territorialment i sectorialment—, algunes de les conclusions i propostes generals poden ser reveladores de les necessitats comarcals, així com de les preocupacions i propostes dels professionals d'aquests equips.

Els resultats generals presenten algunes qüestions concurrents al llarg del treball que cal tenir en compte, ja que mostren les impressions d'aquests professionals comarcals; algunes possiblement les comparteixen els seus col·legues dels municipis però amb matisos propis, i d'altres són específiques d'aquests territoris. Aquestes qüestions estaven relacionades amb aquests punts:

- el model d'intervenció (tendència centralista-burocratitzant vs. descentralització-treball comunitari),
- el treball en equip i fórmules operatives de coordinació,
- els serveis alternatius i intermedis en el medi,
- l'accés real als serveis,
- l'abordatge de problemàtiques complexes,
- els canvis dels models familiars,
- la convivència, l'aïllament, la solitud,
- els aspectes legals i la responsabilitat familiar,
- la necessitat de formació i informació.

¹⁴¹² Cristina Franco i Antoni Vilà, “Una aproximació a les necessitats socials des dels EBASP dels consells comarcals gironins. 1998”, a R. Nicolau, *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents...*, op. cit., p. 123-141.

Per donar resposta a les disfuncions detectades, els mateixos professionals elaboraren un seguit de propostes que considerem que denotaven maduresa i mostraven, amb força claredat, les opcions a l'entorn dels temes següents:

- 1) Intervenció: "El pacte, l'intercanvi i el treball en comú com a eix de la intervenció en el territori".
- 2) Recursos: "Els recursos com a bé escàs que cal optimitzar, donant-li un sentit dinàmic, un caràcter flexible i que estiguin ben ancorats a la realitat del territori".
- 3) Persona i medi: "Les intervencions s'han d'orientar cap a un treball amb les persones, famílies i grups en el seu propi medi".
- 4) Programes: "Els programes han de ser propers als ciutadans, aprofitant les seves capacitats i ser més preventius que reparadors".
- 5) Serveis: "Calen uns serveis articulats des de la primària, que siguin flexibles i adaptats a les necessitats del poble i amb una qualitat controlada des de l'administració".
- 6) Ajudes econòmiques: "Prestacions i ajudes econòmiques suficients, àgils i ajustades a les carències els ciutadans".

D'aquest estudi, se'n desprèn un catàleg de qüestions de l'atenció primària que, partint de la lògica territorial, fa emergir els grans temes de debat: subsidiarietat, dret i accés real als serveis i prestacions; serveis centrats en la persona i el medi; proximitat, qualitat, flexibilitat, coordinació; paper i responsabilitats de la família. Però, a més n'hi afegia de pròpies de les comarques més rurals i distants dels grans centres de decisió: dificultats d'accés a la informació i la formació, serveis inadequats al medi rural, comunicació, aïllament i solitud.

A més d'aquestes reflexions i d'aquests estudis generals, també des dels consells comarcals s'elaboraren estudis necessaris per a la seva actuació i que alhora contribuirien a crear a poc a poc l'àmbit comarcal. Tal com expliquen des de l'Alt Penedès, la recollida sistematitzada de la informació va permetre iniciar la planificació general de l'atenció primària, que s'estructurà per programes i projectes concrets, tot potenciant el treball comunitari. El diàleg iniciat amb la majoria d'ajuntaments es va traduir en una implicació i una col·laboració progressiva, que va anar creixent; consideraven que "els projectes han trobat sovint l'entusiasme de les persones, els grups i les institucions, i també hem pogut tenir un contacte molt directe amb els líders naturals de la comunitat. El model de societat rural necessita plantejaments diferents de la societat urbana (...)".¹⁴¹³

b. Noves respostes

Les problemàtiques comarcals no diferien gaire de les dels municipis propers; així, per exemple, al Consell Comarcal del Baix Llobregat les problemàtiques ateses des de la

¹⁴¹³ Anna Casanova, "Deu anys després....", op. cit., p. 76.

primària¹⁴¹⁴ eren degudes a qüestions econòmiques (58,5% insuficiència de recursos, 30,8% aspectes laborals, 8,5% habitatge i 2,2% mendicitat), seguides de les anomenades *inadaptació/maltractament* (28 %) i de les relacionades amb la salut i les disminucions, semblants a les dels grans municipis del seu territori.

La majoria no tenien cap recurs per poder donar resposta a les noves competències-responsabilitats. L'evolució dels serveis socials comarcals en aquesta primera dècada de funcionament es pot esbrinar a partir de l'anàlisi de les dades del balanç dels recursos de 1997,¹⁴¹⁵ especialment dels serveis del nivell primari, ja que si les comparem amb les de les àrees bàsiques municipals poden ser un indicador de l'activitat i del grau d'implantació. Els principals resultats d'aquesta anàlisi permeten fer les consideracions següents:

- a) Els equips bàsics d'atenció social primària de les àrees bàsiques comarcals ja disposaven, l'any 1997, de 246 treballadors socials i 69,5 educadors, fet que suposa l'1,28 i el 0,72 de professionals de cada tipus per cada 10.000 habitants, que si els comparem amb els mateixos indicadors en les àrees municipals (0,99 i 1,1, respectivament) veiem que no estan gaire allunyats.
- b) Aquestes àrees varen desenvolupar en el mateix període més de 160.000 actuacions (107.433 d'informació i orientació, 4.996 d'ajut a domicili, 2.312 d'allotjament alternatiu, 26.248 de prevenció/inserció, 18.663 prestacions econòmiques i 1.038 de foment i cooperació), a més d'obrir 40.977 expedients familiars que afecten 93.355 usuaris.
- c) En relació amb l'atenció domiciliària, varen prestar en conjunt 523.486 hores, amb un índex d'hores/població molt semblant als de les àrees bàsiques municipals. En canvi, la telealarma i teleassistència varen prestar 319 serveis, quantitat que suposa una cobertura de la població de més de vuitanta anys que viu sola tres cops inferior a les àrees bàsiques municipals.
- d) De la resta de serveis d'aquest nivell no s'han trobat dades comparatives, només números absoluts que permeten conèixer les places de què es disposava: 443 del servei residencial d'estada limitada (102 de públiques i 341 de la iniciativa social), 121 de menjador (83 de públiques i 39 de la iniciativa social), així com 1.019 de centre obert i 341 de pretaller (totes públiques).

Tot i la dificultat de poder fer comparacions amb aquestes dades parcials sobre realitats molt diferents, els resultats permeten un apropament a la realitat comarcal i contemplar que, en pocs anys, els consells comarcals han creat un dispositiu de serveis que mostra una tendència cap a l'equiparació amb els municipis de més de vint mil habitants.

Pel que fa als serveis especialitzats, mostren encara desequilibris territorials importants. Si prenem com a exemple alguns equipaments clau, observem, segons les darreres dades

¹⁴¹⁴ Pla Concertat de les Prestacions Bàsiques de Serveis Socials – Fitxa d'avaluació 1999 (Àrea Bàsica Resta del Baix Llobregat).

¹⁴¹⁵ Aquestes dades figuren al *Mapa de serveis socials 1996* i *Mapa de serveis socials 1997-1998*.

del Mapa de serveis socials, actualitzades el 1998,¹⁴¹⁶ que no totes les comarques disposen d'EAIA per a l'atenció a la infància: només n'hi havia trenta-sis a tot Catalunya; que els serveis residencials per a persones amb discapacitat presenten diferències considerables per regions (quatre estan per sobre de la mitjana de places: zona metropolitana, de ponent, el Camp de Tarragona i les comarques de Girona, i tres per sota: Barcelona, comarques centrals i Terres de l'Ebre), que la distribució de places de centres de dia i les de residències presenta també forts desequilibris comarcals de places per cada cent habitants de seixanta-cinc anys o més. Aquest aspecte, que persisteixin aquestes desigualtats, és greu després de quasi dues dècades de gestió autonòmica. Caldria fer estudis acurats sobre aquest aspecte i seguir-ne l'evolució, ja que pot afectar la igualtat de drets dels ciutadans.

c. Recursos humans

Segons les darreres dades de què disposem sobre els professionals dels serveis bàsics d'atenció social primària l'any 1998 comparats amb els de les àrees municipals, els resultats mostren un procés de convergència del nombre de professionals per habitat.

Taula 82

Professionals dels equips d'atenció primària

ÀREA BÀSICA	DTS	ES	POBLACIÓ	DTS/ 10000 h.	ES/ 20000 h.
Municipals	434	233	4.168.874	1,04	1,12
Comarcals	270	87	1.921.166	1,41	0,91
TOTAL	704	320	6.090.040	1,15	1,04

Font: Mapa de serveis socials. Actualització de dades bàsiques 1998.

Sigles: DTS: diplomant en treball social; ES: educador social.

La comparació establerta per hores de prestació dels serveis d'ajuda domiciliària, ofereix també uns resultats que van apropant les hores de prestació dels consells comarcals amb les prestades des dels ajuntaments.

Taula 83

Servei d'ajuda domiciliària

ÀREA BÀSICA	SAD (hores)	Població	POBLACIÓ de 65 anys i més	Hores/ població	Hores/ població 65 anys i més
Municipals	1,231.450	4.168.874	674.256	0,30	1,83
Comarcals	519.958	1.921.166	317.450	0,27	1,64
TOTAL	704	6.090.040	991.706	0,29	1,77

Font: Mapa de serveis socials. Actualització de dades bàsiques 1998.

¹⁴¹⁶ *Mapa de serveis socials. Actualització de dades bàsiques 1998* (Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social, 2000). Ens referim concretament a la taula 20, p. 39; gràfic 21, p. 63; gràfics 28 i 20, p. 72 i 76.

Aquestes dades confirmen les consideracions fetes a l'apartat anterior, quan comparaven dades municipals/comarcals de l'any 1997.

d. Organització

La necessitat de trobar fórmules operatives que superessin els obstacles i les disfuncions de l'actual regulació legal ha portat algunes comarques a dur a terme experiències, amb diferents intensitats però de gran interès. Com a cas pioner, cal fer referència al Consorci de Benestar Social de la Garrotxa, creat el mes de juliol del 1997, com “una entitat pública de caràcter associatiu i naturalesa voluntària, dotada de personalitat jurídica pròpia, integrada per l'Ajuntament d'Olot i el Consell Comarcal de la Garrotxa”, deixant oberta la porta a l'ampliació “per adhesió d'altres administracions públiques o entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les del present Consorci”. Les seua finalitat és la prestació de serveis socials d'atenció primària i de serveis especialitzats de tot tipus, així com la creació i gestió de centres i equipaments públics de la comarca per atendre mancances en matèria social. Està governada per la Junta General, amb un president, i està formada per deu regidors de l'Ajuntament d'Olot i deu consellers del Consell Comarcal de la Garrotxa i amb la presència del secretari, l'interventor i la directora tècnica, amb veu i sense vot. Per a la gestió hi ha el Consell de Direcció, integrat pel regidor de Serveis Socials del Consell Comarcal, la regidora de Serveis Socials de l'Ajuntament d'Olot, el gerent del Consell Comarcal i la directora tècnica del Consorci. En l'estudi de les comarques gironines esmentat es va poder constatar l'eficàcia d'aquesta fórmula organitzativa, que segueix un funcionament normal, malgrat el canvi dels responsables polítics en les corporacions locals garrotxines. Un estudi recent elaborat per la Universitat de Girona d'avaluació i prospecció del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa ha confirmat la bondat i l'eficàcia d'aquesta fórmula organitzativa.¹⁴¹⁷

Els serveis socials garrotxins, al final d'aquest període (1999), s'estructuraven a partir d'una direcció tècnica i d'uns serveis que es divideixen en dues branques:

- a) Serveis socials d'atenció primària, amb una coordinadora, i dividits en cinc sectors de població (cinc treballadors socials) que fan intervencions individuals, grupals i projectes comunitaris, el programa d'infància i joves (sis educadors socials) i el programa d'atenció domiciliària, amb serveis d'ajuda a domicili, àpats a domicili, bugaderia i teleassistència.
- b) Serveis socials especialitzats en els EAIA¹⁴¹⁸ (psicòloga-coordinadora, pedagoga i treballador social), el Servei Comarcal de Drogodependències (psicòloga-coordinadora, metge i infermera dependent de l'Hospital) i la residència de gent gran Montsacopa (residència assistida, centre de dia, estades temporals, programa de demències, programa “Viure en família”).

¹⁴¹⁷ Aquest estudi es va elaborar durant l'any 2002, a partir d'un conveni de col·laboració científica entre la Fundació Privada Campus Arnau d'Escala i el Consorci de Benestar Social de la Garrotxa; va estar sota la responsabilitat científica del professor de la Universitat de Girona Jaume Guia, amb la col·laboració dels professors Pilar Monreal i Antoni Vilà, auxiliats per dos becaris.

¹⁴¹⁸ Per ampliar la informació sobre aquests serveis: *EAIA supracomarcal de la Garrotxa. 10 anys d'història* (Olot, Consorci de Benestar Social de la Garrotxa, 2001).

Aquesta organització es complementava amb els plans i projectes d'actuació següents: Pla de Desenvolupament Comunitari, Pla Comarcal d'Immigració, Pla Comarcal de Disminuïts, Pla Comarcal de Gent Gran, Projecte Europeu "Equal" per a la Inserció Econòmica i Projecte Avis i Joves.

Assenyalem a continuació altres models d'organització comarcal que poden ser il·lustratius de l'organització inicial d'aquests serveis. A l'Alt Penedès, els serveis s'estengueren a tota la comarca, a excepció de la capital, Vilafranca del Penedès, que com que té més de vint mil habitants constitueix una àrea bàsica amb serveis socials d'atenció primària propis. En el terreny comarcal, es va fer una divisió per àrees, cada una comprenia diversos municipis, que, com a mitjana, agrupaven uns sis mil cinc-cents habitants, a excepció d'una àrea d'un sol municipi, la corresponent a Sant Sadurní d'Anoia, de prop de deu mil habitants. A cada un d'aquests territoris hi havia un municipi anomenat *centre d'àrea*, que acostumava a ser el que tenia més habitants i que facilitava un espai físic adequat, en què se situaven la UBASP i els professionals de l'equip. De fet, durant els primers anys, el treballador social es desplaçava a demanda dels ajuntaments a alguns municipis de l'àrea que tenia assignada, sense cap acord previ, simplement sobre la necessitat verbalitzada per l'usuari o detectada pel mateix ajuntament per mitjà dels seus representants. Això va canviar en el moment en què es va iniciar l'organització del servei, amb un horari fix setmanal i amb un reforçament de les àrees a càrrec dels professionals, fet que permetia que els ajuntaments poguessin localitzar els professionals i tenir unes hores per poder desenvolupar projectes comunitaris. Es considera que aquests canvis van millorar la rendibilització del servei i van repercutir positivament en la seva eficàcia. La gestió i direcció del servei es desenvolupava des del Consell Comarcal i tots els plantejaments esmentats responien a unes directrius polítiques marcades per la conselleria comarcal de Benestar Social.

En el cas de la comarca d'Osona, els serveis evolucionaren fins a arribar a disposar, al final del període estudiat, en el terreny polític, d'un conseller delegat de Serveis Socials i, en el vessant tècnic, d'una coordinadora de Serveis Socials. L'àrea bàsica comarcal està dividida en nou sectors, que disposen d'una xarxa d'UBASP (dinou treballadors socials i educadors socials) i de serveis d'atenció domiciliària (onze treballadors familiars), a més del servei de teleassistència. Els professionals continuaren contractats des de les UBASP; en el cas de les formades per més d'un municipi, un dels ajuntaments assumia la contractació dels professionals.

A l'Alt Empordà, segons les dades de la memòria de 1999¹⁴¹⁹, els serveis socials d'atenció primària estaven estructurats a partir de vuit sectors territorials (els EBASP de Llançà, de la Jonquera, de Vilafant, del Consell Comarcal, de Castelló d'Empúries, de Sant Pere Pescador, de l'Escala i el de Roses), que disposaven d'una coordinadora, nou treballadors socials, tres educadors socials i cinc treballadors familiars. D'aquests professionals, 15,5 estaven inclosos en el conveni amb el Departament de Benestar Social i 2,5 estaven adscrits a l'Ajuntament de l'Escala. D'altra banda, el Consell Comarcal gestionava un servei social especialitzat, el centre residencial d'acció educativa L'Albera, que col·labora amb la Direcció d'Atenció a la Infància (DGAI), amb qui té subscrit un conveni. També es varen impulsar diferents projectes: de prevenció de la infància en risc social (0-3 anys), d'intervenció en famílies en crisi, de formació per a immigrants africans a Sant Pere Pescador, de prevenció de drogodependències, de teleassistència i el Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants a

¹⁴¹⁹ Memòria de Serveis Socials 1999. Consell Comarcal de l'Alt Empordà, Figueres, abril de 2000.

l'Alt Empordà. Així mateix, foren actius en l'elaboració d'estudis, publicacions, jornades i formació. L'organització es completava amb comissions de treball per temes sectorials: l'any 1999 hi havia les d'infància, vellesa i dona.

Al Consell Comarcal del Pallars Jussà s'organitzaren per àrees de treball, en què els serveis socials estaven adscrits a la de Sanitat i Serveis Socials, formada per un cap d'àrea, cinc consellers i els dos tècnics en treball social. Per prestar l'atenció primària, la comarca s'estructurarà en dos sectors, el primer atenia una població d'uns vuit mil habitants i el segon, més de dotze mil. A l'EBASP de cada sector, hi treballava un diplomad en treball social. L'any 1994 es va traspasar la gestió de l'atenció domiciliària, mitjançant un conveni amb l'ICASS. Pel que fa a aquest servei, a causa d'una població molt dispersa i de l'elevat nombre de nuclis de població (146 nuclis), el Consell Comarcal no disposà de treballadors familiars, sinó que es prestava mitjançant una subvenció a l'usuari, el qual així podia ell mateix pagar el personal qualificat. Per a la posada en marxa d'aquest servei es varen fer diferents accions adreçades a l'establiment del barem econòmic i social (1994) i la capacitació de treballadores familiars (1989, curs amb 21 alumnes) i l'especialització d'atenció als infants amb risc social en el si de les famílies (curs dut a terme el 1993). Al final del període disposaven també d'un EAIA, d'àmbit supracomarcal que compartien set comarques (Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Alta Ribagorça, Val d'Aran, Alt Urgell, Solsonès i Cerdanya), compost per dos psicòlegs, un diplomad en treball social i un pedagog.

Per acabar aquest breu recorregut sobre algunes experiències organitzatives, ens referirem al Baix Llobregat, amb una situació ben diferent. Es tracta d'una de les comarques més poblades i dinàmiques de Catalunya, amb els municipis de la part baixa totalment integrats a la conglomeraçió barcelonina. Dels vint-i-set municipis que integren la comarca només dinou tenen menys de vint mil habitants i formen l'àrea bàsica que anomenen *resta del Baix Llobregat*. En aquests casos, es posen en relleu les dificultats de poder establir actuacions integrades i coordinades en tot el territori comarcal i les disfuncions que es creen en tractar totes les comarques de manera igual: pensem que l'any 1998 el Baix Llobregat tenia més de sis-cents cinquanta mil habitants i el Pallars Jussà segons la informació facilitada tot just arribava als vint mil.

e. Aspectes pressupostaris

Els consells comarcals sorgeixen com a administració local intermèdia per donar suport als petits municipis, però pateix els mateixos mals que pretén curar: el minifundisme, els desequilibris territorials¹⁴²⁰ i l'escassetat de recursos. Les fonts de finançament no estan clares i estan ofegant aquests serveis, els quals s'han de refiar, en bona part, dels convenis amb la Generalitat.

4.3.2.4 Diputació de Barcelona

Tal com ja s'ha informat, tres diputacions provincials varen traspasar els serveis socials a la Generalitat i només restava pendent els corresponents a la Diputació de Barcelona, de la qual s'ha exposat la trajectòria i les estratègies desenvolupades durant aquest decenni. En tractar els ajuntaments també cal fer referència a moltes de les actuacions

¹⁴²⁰ De les quaranta-una comarques, dotze no arribaven als dos-cents mil habitants i disset tenen una població inferior als cent mil habitants; només nou estan entre els cent mil i els cinc-cents mil habitants, dues estan entre els cinc-cents mil al milió d'habitants i una supera aquesta xifra.

de suport tècnic, econòmic i jurídic que prestava; per tant, només resta assenyalar algunes experiències i actuacions¹⁴²¹ que considerem que incidien en els serveis socials d'aquesta època.

a. Cooperació tècnica

El volum de la cooperació tècnica i econòmica amb els municipis fou considerable i comprèn els àmbits següents: planificacions (58 ajuntaments); catàleg de serveis (3 ajuntaments); diagnòstic organitzacional (20 ajuntaments); supervisió (135 ajuntaments); estudis i recerques (28); publicacions (16 llibres i 13 revistes); escoles d'estiu (8); activitats formatives (252 cursos) i centre de documentació (amb 4.077 volums).

b. Cooperació econòmica

Va canalitzar també aportacions econòmiques cap als ajuntaments, que en el període 1989-1999 es varen incrementar: es va passar de 34 convenis globals a 172 i de 49 subvencions a 140.

c. Debat i formació: les escoles d'estiu

L'Escola d'Estiu de Serveis Socials,¹⁴²² pels temes tractats i el nivell dels ponents, així com per la gran assistència de professionals i polítics, es va consolidar com un espai de trobada, formació i reflexió que contribuï a la conformació teòrica i pràctica dels serveis socials. La primera edició va tenir lloc del 2 al 6 de juliol de 1990, organitzada per la Diputació de Barcelona i l'Associació per a la Promoció i la Inserció Professional (APIP), amb finançament del Fons Social Europeu i de la mateixa Diputació, i disposà d'un consell assessor, que estava format, a més de les entitats organitzadores, per la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis, el Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, l'Associació Catalana d'Educadors Especialitzats, l'Associació Catalana de Treballadors Familiars i el Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya. L'èxit de la primera edició, que es va dedicar a la "Xarxa local de serveis socials: perspectives de futur",¹⁴²³ va marcar el camí d'aquesta activitat formativa i de reflexió, que, amb el temps, va esdevenir un punt de referència per als professionals, polítics locals i entitats dels serveis socials.

Les edicions següents de l'Escola d'Estiu les va organitzar la Diputació, i tingueren el mateix Consell Assessor, però ampliat amb la incorporació de l'Ajuntament de Barcelona. En la presentació de la publicació del material elaborat, el president de la Diputació justificava la continuïtat d'aquest esdeveniment: "En finalitzar la primera Escola d'Estiu (...) ens vam plantejar la necessitat de donar continuïtat a aquella trobada. L'experiència de la Primera Escola com a creació d'espai de debat, intercanvi i reflexió per als professionals dels serveis socials, la resposta massiva de gairebé un miler de participants i el sentiment compartit de la necessitat de prosseguir la reflexió

¹⁴²¹ Per ampliar vegeu: "Informe evolutiu de l'Àrea de Serveis Socials 1989-1999", Diputació de Barcelona, maig de 1999.

¹⁴²² Elaborat amb la informació facilitada per Margarida Gómez i el material publicat.

¹⁴²³ Publicació ciclostilada del material: *Primera Escola d'Estiu de Serveis Socials. Xarxa Local de Serveis Socials: perspectives de futur* (APIP i Diputació de Barcelona, s/a).

ens ha animat a consolidar aquest fòrum (...). L'Escola d'Estiu de Serveis Socials és una peça més en l'esforç de la Diputació de Barcelona per donar suport tècnic als professionals i responsables polítics (...)."¹⁴²⁴ En aquesta edició es tractà el tema "El sistema públic de serveis socials" (1991), i en les següents els temes foren "Els serveis socials en la comunitat" (1992),¹⁴²⁵ "Les polítiques per a la igualtat" (1993),¹⁴²⁶ "Les polítiques per a la solidaritat" (1994), "Els serveis socials, un sistema que reforça la democràcia" (1996),¹⁴²⁷ i "Ciutadania i convivència" (1997)¹⁴²⁸ i "Drets humans, aprofitant el 50è Aniversari de la Declaració Universal dels Drets Humans" (1998).¹⁴²⁹

d. Organització: transformacions

La Diputació disposava encara d'importants centres i serveis en els sectors de gent gran, persones amb disminució i drogodependents. Des de la Gerència es transformaven els serveis residencials per a gent gran de Llars Mundet; al mateix temps s'obrien nous serveis de gran necessitat, com el Centre d'Atenció a Urgències de la Velleja (CAUV), el programa de suport a les famílies (Respir) i de psicogeriatría. També els equipaments de l'àmbit de la disminució es trobaven en procés de canvi, transformació i innovació.

e. Experiències sectorials: a la recerca de respostes innovadores

Des dels diferents sectors s'impulsaren experiències innovadores, com la posada en marxa del Centre de Curta Estada per a Persones amb Disminució Psíquica, la creació del Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Personal (CRID). En relació amb les places concertades, s'optà per la continuació, si bé reduint el nombre de centres i de places (de 1.000 a 661). Pel que fa als programes de gent gran, es potencià l'assessorament als ajuntaments, per exemple, en suport al treball comunitari al voltant de les demències (formació, sensibilització i suport als cuidadors), suport al desplegament de serveis de proximitat, com el servei de teleassistència a partir de convenis amb una xarxa d'ajuntaments o la xarxa municipal de tallers de la memòria. També es promogueren i es donà suport a les entitats de gent gran (assessorament de projectes, oferta de recursos, activitats) i la creació de consells assessors i altres espais i plataformes de participació d'aquest col·lectiu.

La Diputació estava en ple procés de canvi del programa d'atenció residencial a la infància (1989: vuit residències amb tres-cents trenta nens atesos) i, paral·lelament, potencià l'assessorament per a l'elaboració de programes i projectes municipals, mitjançant la creació del Centre de Recursos per a la Infància i la Família (CRIF) per al suport als municipis (observatori de la infància, grups de pares i mares, orientació psicològica, etc.) i el programa de suport tècnic i econòmic als municipis.

¹⁴²⁴ Manuel Royes a *Segona Escola d'Estiu de Serveis Socials* (Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, s/a), p. 5.

¹⁴²⁵ Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, *Tercera Escola d'Estiu de Serveis Socials. Els Serveis Socials en la Comunitat* (1992).

¹⁴²⁶ Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, *Quarta Escola d'Estiu de Serveis Socials. Les Polítiques per a la Igualtat* (1993).

¹⁴²⁷ Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, *Sisena Escola d'Estiu de Serveis Socials. Els Serveis Socials, un Sistema que Reforça la Democràcia* (1996).

¹⁴²⁸ Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, *Setena Escola d'Estiu de Serveis Socials. Ciutadania i Convivència* (1997).

¹⁴²⁹ Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, *Vuitena Escola d'Estiu de Serveis Socials. Drets Humans* (1998).

Els programes de drogodependències varen prioritzar també les relacionades amb el món municipal. Elaboraren, posaren en marxa i assessoraren trenta-cinc programes de prevenció municipal i feren l'assessorament a nou programes intermunicipals; participaren en activitats de sensibilització municipal (vint-i-sis jornades, divuit cursos). D'altra banda, també assessoraren la implementació de programes d'intercanvi de xeringues (PIX), han creat exposicions sobre drogues i sida ("Ciutadans? Ciutadans!") i sobre drogues de síntesi ("A tota pastilla").

La immigració ja era un dels fenòmens socials emergents més considerables que incideixen en el món local i el preocupen; per això, des de la Diputació es varen potenciar actuacions en aquest àmbit, especialment les relacionades amb els ajuntaments: desenvolupament de plans intermunicipals d'immigració, assistència tècnica als municipis per a la planificació i gestió mancomunada de recursos i el futur Atles de la Immigració, constitució de la Xarxa d'Oficines OFIM (1998), Programa Acull (Aules Culturals del Lluçanès), així com altres accions de suport a la creació de fòrums o taules de discussió sobre interculturalitat, racisme i xenofòbia, cursos i accions d'orientació, de promoció de la inserció laboral d'immigrants (contractació de vint persones el 1998), de sensibilització (exposició "Racista jo?" —vint-i-un municipis 1997-1999— i "Viatge al Magrib" —quinze municipis—, publicació i difusió de la col·lecció de guies "Quaderns d'Informació per a Immigrants" i de la capsa de materials per a la sensibilització *Ciutadans pels drets humans*, a vuitanta municipis), activitats formatives i el Seminari Transnacional de Mediació Intercultural. També s'han signat setze convenis amb associacions.

f. Integració europea i solidaritat

En el Pla d'Objectius de la Diputació de Barcelona per al període 1992-1995 figurava "promoure els interessos municipals en el procés de construcció europea, amb la incidència en els organismes decisoris de la Unió per tal d'apropar-la al món local". També es constata la necessitat que el món local treballés en la perspectiva de la solidaritat amb l'anomenat *Tercer Món* per tal d'afavorir-ne el desenvolupament i el respecte dels drets humans. Per assolir aquests objectius, al setembre de 1993, la Diputació de Barcelona va crear el Gabinet d'Integració Europea i Solidaritat.¹⁴³⁰

Aquest gabinet es va estructurar en dues branques, una per a cada activat encomanada. La primera, derivada de la promoció dels interessos municipals en el procés de construcció europea, requeria una tasca de representació davant els organismes de la Unió Europea i d'altres instàncies europees, per la qual calia disposar d'una informació potent. En l'altra branca, adreçada a la solidaritat amb el Tercer Món, es varen establir tres àmbits d'actuació: a) impuls i coordinació de programes de cooperació (incloent-hi ajudes esporàdiques a ONG i altres entitats de cooperació per a l'execució de programes concrets) i programes d'assistència tècnica a les administracions locals dels països en vies de desenvolupament; b) col·laboració amb ONG i altres entitats en l'execució de programes de sensibilització i educació en la solidaritat, i c) lluita contra el racisme i la xenofòbia, per a la defensa de la pau i dels drets humans.

¹⁴³⁰ Per a més informació sobre aquest servei, vegeu l'article que M. Dolors Renau, assessora del Gabinet d'Integració Europea i Solidaritat, va publicar sobre el Gabinet esmentat a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 8, gener de 1995, p. 78-79.

TERCERA PART

CONCLUSIONS

I. CONCLUSIONS

Com a resultat de la investigació realitzada sobre els serveis socials actuals a Catalunya i dels seus antecedents, es presenten a continuació les principals conclusions obtingudes i consideracions que cal tenir en compte, ordenades segons els apartats estudiats.

a. Aspectes conceptuals

- El concepte tècnic

1. És difícil trobar una definició clara i senzilla de serveis socials, fet que en dificulta el coneixement i complica qualsevol investigació sobre aquest àmbit. Tanmateix, en els darrers anys s'han fet progressos des de l'àmbit tècnic i jurídic que ajuden en la tasca per delimitar les diferents accepcions (àmplia i específica) i en la determinació del seu contingut, la qual cosa possibilita, així mateix, la diferenciació amb altres branques de la intervenció social i amb els diversos conceptes relacionats i propers.

D'altra banda, el caràcter dinàmic del concepte fa que variï amb el temps i l'espai, cosa que impedeix la construcció de definicions atemporals i universals. Per això, l'opinió majoritària considera que els serveis socials tal com els entenem ara pertanyen a una configuració que es formà als Estats democràtics i socials després de la II Guerra Mundial, tot i que les seves activitats tenen molts anys d'existència. S'observa que al nostre país arriben més tard a causa de la situació sociopolítica. La primera utilització legal del terme es produí en la Llei de bases de la Seguretat Social del 1963, però des de mitjans del franquisme es poden observar pràctiques renovadores d'ajuda personal en la línia dels moderns serveis socials, generades des de diferents entitats socials i professionals. Més tard, s'ha conformat el concepte actual de serveis socials en el motlle del nou model d'Estat que estableix la Constitució del 1978.

2. De la revisió conceptual efectuada, s'ha optat per emprar el concepte tècnic de serveis socials en sentit estricte o específic, com fan avui la majoria dels professionals i experts, així com les normes en la matèria del nostre país. En aquest sentit, es pot dir que els serveis socials formen part de la política social, que són instruments de l'Estat del benestar i que constitueixen una de les sis branques de la intervenció social, conjuntament amb salut, educació, ocupació, assegurances i subsidis de renda i habitatge. Els seus objectius s'adrecen a fer front a necessitats i aspiracions humanes no cobertes d'individus i de col·lectius, que corresponen al seu àmbit d'actuació, mitjançant prestacions i activitats de molt diversa índole, que inclouen respostes referents a la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'accessibilitat i l'assistència, sempre que es presentin amb plantejaments tècnics i amb una certa formalització i organització. Es tracta, doncs, d'un terme nou, però l'objecte que persegueix i les funcions que desenvolupa són molt antics.

- El concepte legal

3. El tractament que fa dels serveis socials la Constitució és ampli, imprecís i poc ajustat al concepte tècnic estricte que s'ha definit. Les lleis autonòmiques en la matèria de l'època estudiada, en canvi, adopten un concepte específic, si bé els objectius que li assignen són en general molt amplis i difusos i, en molts casos, desmesurats, en relació

amb les competències atribuïdes, les possibilitats jurídiques i les disponibilitats pressupostàries.

4. La configuració legal dels serveis socials actuals, tot i perseguir objectius semblants al d'altres manifestacions anteriors, presenta singularitats de fons i de forma que s'han d'atribuir a la seva conformació dins l'espai democràtic de llibertats civils, polítiques i socials de l'Estat constitucional.

- Les dimensions institucionals i organitzatives

5. En relació amb la dimensió institucional dels serveis socials, s'ha vist que la Constitució els proclamà, encara que no de forma explícita, com a dret social, si bé la seva ubicació dins els principis rectors de la política social exigien una llei per a la seva plena efectivitat. Les lleis i disposicions reglamentàries autonòmiques complementaren el precepte constitucional i establiren un conjunt de drets i responsabilitats, recursos pressupostaris, materials i humans permanents adreçats a aquesta finalitat. Els serveis socials són, doncs, un conjunt institucional, ja que disposen d'un manament estable d'acció i de provisió de recursos, tècnics i econòmics, per als ciutadans que es trobin en les situacions de carència protegides per les normes, amb el suport d'una estructura i organització que ho faci possible.

Sobre aquests aspectes cal fer les precisions següents:

- a) Durant el període estudiat, l'Estat no va promulgar cap llei de bases dels serveis socials, tot i haver-ho anunciat i disposar de possibles fonaments competencials derivats de l'obligació de garantir la igualtat de drets dels espanyols o de legislar sobre les bases de la Seguretat Social.
- b) La consideració dels serveis socials com a dret social suposa una intervenció dels poders públics a favor dels ciutadans en els supòsits que estableix la norma, que es manifesten majoritàriament mitjançant prestacions (drets prestacionals) que tenen un cost econòmic i que, per tant, requereixen finançament. Per a l'efectivitat del dret calen, doncs, prestacions tècniques i econòmiques o la realització de certes activitats, que generen un cost que cal sufragar segons el sistema de responsabilitats i obligacions que s'estableixi.
- c) Les prestacions econòmiques només es consideren de serveis socials quan van dirigides a la satisfacció de necessitats d'aquest àmbit, tot i que hi ha prestacions de caràcter mixt (subsistència i prestació tècnica) o certes prestacions de subsistència que, tot i no ser pròpiament de serveis socials, sinó de la branca de redistribució de rendes, es considera que s'hi poden incloure quan es dóna una demanda diferencial o quan no hi ha alternativa realista a la intervenció dels serveis socials. Aquesta precisió permet que en determinades èpoques es puguin abordar ambdues branques d'intervenció conjuntament, que, d'altra banda, sovint generaven respostes integrades.
- d) De l'anàlisi de les lleis de serveis socials autonòmiques promulgades a partir del 1982, s'observa la proclamació del dret als serveis socials i l'establiment de la responsabilitat pública, però en canvi no es diu quasi res dels recursos ni dels mecanismes necessaris per fer-los efectius. La normativa catalana és il·lustrativa

d'aquest progressiu debilitament del dret, des de la seva proclamació inicial com a objectiu central de la Llei de serveis socials fins a la posterior supeditació a les normes reglamentàries, que acaben supeditant la seva efectivitat (l'accés a la prestació) a les disponibilitats pressupostàries. Si fos un veritable dret, amb la corresponent responsabilitat pública, els pressupostos s'adaptarien al dret i no al revés. Paral·lelament, s'observa l'increment de l'exigència dels deures familiars, especialment els relacionats amb la col·laboració al pagament de determinats serveis, a través dels drets d'aliments que tenen els usuaris dels serveis, de complexa i difícil aplicació al model familiar actual. Catalunya és una de les comunitats que més ha aprofundit en aquesta línia; en canvi, altres comunitats renunciaven en les seves normatives a l'extensió d'aquestes responsabilitats a la família. Tot plegat sembla indicar una certa desresponsabilització pública, així com la tendència cap a l'increment de les responsabilitats individuals i familiars, en comptes de plantejaments basats en l'assumpció col·lectiva i solidària de determinats riscos a què tots estem exposats, com per exemple els derivats de l'envelliment o d'una discapacitat.

- e) Les comunitats autònomes donaren un impuls polític, social i jurídic a la conformació i consolidació dels serveis socials actuals. Cal recordar que partien d'una herència integrada per un cúmul heterogeni, complex i descoordinat de prestacions, serveis i d'organismes estatals i de la Seguretat Social, amb diversitat de procedències i plantejaments, que reclamaven una urgent racionalització i simplificació, que emprengueren les comunitats autònomes amb celeritat i entusiasme. Totes les comunitats sense excepció regularen aquest àmbit ajustant-lo a les seves necessitats, organització i polítiques, a partir d'uns fons comú, que possiblement s'havia generat a partir de consensos professionals, acords polítics i potser també de purs mimetismes.
- f) Pel que fa a les fórmules organitzatives i de gestió, les normes autonòmiques fan un repartiment de competències i funcions entre els diferents ens públics que presenta, amb alguna excepció, una tendència clarament centralista, de la qual es queixen els professionals, les entitats privades i les corporacions locals en les seves trobades. Considerem que Catalunya no es pot pas assenyalar com una excepció a aquesta tendència, malgrat les proclamacions polítiques i normatives en sentit contrari, com es dedueix del repartiment competencial establert en el període estudiat.
- g) Una altra característica de la normativa autonòmica detectada és la complexitat i ambigüitat amb què regula les responsabilitats públiques. Aquestes responsabilitats, que són el revers de la competència, sovint han d'adoptar una funció finançadora de les prestacions per complir la seva obligació. Aquest fet és greu, ja que a la pràctica els preceptes legals poden esdevenir lletra morta - a causa de la indeterminació de la responsabilitat pública i/o la manca o insuficiència dels recursos- i lesionar els drets dels ciutadans als serveis socials.
- h) Una altra de les característiques dels models autonòmics de serveis socials és la seva estructuració en dos nivells, el primari, bàsic o general, i l'especialitzat, que no es dona en altres països. També hi ha coincidència en la voluntat de convertir-se en un sistema, per evitar el garbuix anterior i consolidar aquesta branca en peu d'igualtat amb la sanitat o l'educació, per assenyalar dos àmbits que s'esmenten sovint en els documents analitzats. És cert que no s'ha aconseguit plenament aquest desig, fins i

tot en alguns casos hi ha hagut moments de retrocés, però també és veritat que s'ha avançat molt en aquesta direcció, si tenim en compte el batibull franquista de serveis, organismes i actuacions.

- i) Una altra peculiaritat, força freqüent, dels serveis socials autonòmics, i en particular del català, és el reglamentarisme i la burocratització que impregna tot el sistema, especialment pel que fa a la determinació de les prestacions i les condicions funcionals i materials exigibles als establiments, especialment greu quan no es refereixen a la garantia dels drets. És evident el risc de fossilització o, almenys, d'encotillament del sistema, ja que aquest hauria de disposar d'una gran flexibilitat per poder innovar i adaptar-se a les situacions canviants.
- j) Totes les normes autonòmiques inclouen en la producció i prestació dels serveis socials les entitats privades, amb o sense afany de lucre, si bé resten sotmeses al compliment de la normativa en la matèria i sovint estableixen prioritats per la iniciativa social. En aquest sentit es pot dir que es tracta d'un sistema mixt, tot i que la intensitat de la participació dels protagonistes varia en cada comunitat. En el cas de Catalunya, segurament pel paper històric desenvolupat en la creació de serveis, se li reconeix el que ha fet i s'estableix com a principi operatiu la seva potenciació i el respecte a la seva autonomia.

b. Antecedents dels serveis socials actuals

6. De l'anàlisi feta dels diferents principis d'acció, com la caritat, la beneficència o la Seguretat Social, s'han detectat diverses institucions que tenen com a objectiu actuacions d'ajuda personal, algunes de les quals es poden considerar clarament com a predecessores dels actuals serveis socials, tot i que es presenten amb denominacions diferents i sovint de forma bigarrada amb components d'altres branques d'intervenció social que fan difícil la seva delimitació.

7. La investigació confirma que no és aplicable l'enfocament evolucionista força estès al nostre país, segons el qual les primeres accions foren les de la caritat i després les de la beneficència, que fou millorada per l'assistència social i, més tard, per la Seguretat Social i els serveis socials de l'Estat del benestar. Deixant de banda el fet que no té en compte les formes d'ajut anteriors a la caritat o el paper destacat del sector informal que apareix en totes les etapes analitzades, s'ha constatat que: a) les formes d'intervenció social esmentades tenen objectius i camps d'actuació diferents, fet que dificulta enormement qualsevol comparació rigorosa; b) aquestes formes d'intervenció no se succeeixen pròpiament les unes a les altres, sinó que generalment conviuen i, a més, es transformen; pot servir d'exemple l'evolució de les institucions caritatives; c) malgrat els enormes avenços experimentats en tots aquests anys, no forçosament tots els tipus d'intervenció i les seves manifestacions posteriors són millors que els anteriors.

Poden ser perilloses aquestes comparacions simplistes i poc contrastades, de caire evolucionista, fonamentades en el progrés, que presenten prediccions de millora que acostumen a no complir-se.

8. Les transformacions experimentades en la formulació, contingut i garantia dels drets i llibertats dels ciutadans han estat molt considerables des de l'edat mitjana fins als nostres dies. Per explicar aquests canvis acostuma a utilitzar-se de la cèlebre proposta

basada en les “generacions dels drets”, segons la qual s’observa una primera generació, originada durant el període liberal, durant la qual es reconegueren els drets civils i polítics, després una segona, situada a partir de la II Guerra Mundial, quan emergí l’Estat social i es proclamaren els drets socials, i una darrera, corresponent al moment actual, en què neixen un conjunt de nous drets - anomenats *drets difosos*- que estarien relacionats amb les noves tecnologies, la bioètica o els que correspondrien a les generacions futures, entre d’altres.

Aquesta classificació, que pot ser moltes vegades útil a efectes expositius o per establir els confins entre els tipus de drets i relacionar-los amb els diversos models d’Estat, no pot impedir la necessària visió conjunta amb què s’han d’abordar els aspectes relacionats amb els drets, que a la pràctica no se sumen, sinó que es condicionen mútuament; així, per exemple, és difícil gaudir de les llibertats sense els drets a uns mínims vitals. D’altra banda, el plantejament històric de la proposta és insostenible, ja que, com s’ha vist, els drets no es proclamaren en l’ordre cronològic assenyalat ni es desenvoluparen en els períodes històrics a què s’atribueixen, com és el cas, per exemple, del dret a l’educació, que s’havia recollit amb anterioritat a l’anomenat Estat social.

9. També s’han pogut observar les transformacions experimentades en relació amb les necessitats, els subjectes que les patien i les persones, ens o institucions que pretengueren alleujar-les, voluntàriament o per obligació, mitjançant diferents tipus d’ajuda. La pobresa va ser general en bona part dels temps estudiats i afectà la majoria de la població: els semilliers, els pagesos de remensa o els obrers, a més de les situacions més perniciososes dels esclaus, que persistiren en bona part de l’etapa tractada en els antecedents. També es produïren grans canvis conceptuals sobre la pobresa, que incidiren en la consideració de les persones que la patien, en la seva classificació i determinació oficial, que des de finals de l’edat mitjana va restar sotmesa al compliment d’un conjunt de requisits.

10. Els subjectes que oferien l’ajuda, els motius de la seva intervenció i les formes de remeiar les greus carències varen variar al llarg dels períodes estudiats. La família, els amics i els veïns hi participaren activament de forma important i continuada. Les accions de tipus voluntari i benèvol, ja sigui a través de l’autoajuda - les confraries, les germandats, les societats de socors mutus i les mutualitats, entre altres- o l’heteroajuda voluntària practicada pels nobles, l’Església, la burgesia i la població en general, foren exercides a través de diverses modalitats, ja fos mitjançant formes indiscriminades o altres de més organitzades. L’activitat comercial en aquests períodes fou escassa, especialment en els anys més allunyats, i circumscrita als cercles adinerats que podien adquirir els serveis.

11. L’anàlisi de les intervencions públiques revesteix gran complexitat, ja que freqüentment els subjectes intervingien revestits simultàniament amb diferents estatuts, com és el cas del rei o de les autoritats eclesiàstiques medievals, que actuaven com a tals o com a senyors feudals. La naturalesa de les actuacions de l’Església en aquest àmbit són difícils de determinar, en alguns casos ho feia de forma voluntària, com a entitat privada, però en d’altres, per exemple en els casos derivats de les obligacions que comportava el cobrament del delme, es podrien considerar parapúbliques, ja que una de les seves finalitats era l’ajuda als necessitats. Després, a l’època franquista es repeteix la confusió entre les activitats pròpiament públiques i les corresponents a les institucions del *Movimiento*.

12. S'ha pogut constatar el paper destacat del món local en l'atenció a les persones necessitades des de les primeres intervencions al segle XVI, quan liderà la renovació dels conceptes i la racionalització de les respostes, que alguns consideren com l'inici de les polítiques socials. També varen ser remarcables altres actuacions posteriors, entre les quals es poden esmentar les realitzades a partir de les lleis de beneficència, que imposaren el deure al sector públic, especialment el local, de realitzar certes prestacions a favor dels col·lectius més necessitats. La seva proximitat li ha permès desenvolupar estratègies i fórmules organitzatives i de gestió innovadores de gran interès en tots els períodes tractats.

13. És remarcable l'alçada intel·lectual i la vigència dels grans debats de l'època baixmedieval i, especialment, de les mantingudes als inicis del Renaixement. El concepte de responsabilitat pública que tant ens amoina avui ja havia estat assenyalat per Eiximenis i exposat per Vives. Les línies d'intervenció proposades per aquest darrer sobre la planificació de les accions, a partir de l'anàlisi de la realitat, de l'organització i la tecnificació de les respostes, la classificació i definició dels establiments, el control i la inspecció, el paper del treball i la preocupació per la rehabilitació i la inserció, especialment de la infància, són encara temes d'actualitat.

Tampoc no han perdut vigència els punts fonamentals de la cèlebre disputa de Soto i Robles sobre dues concepcions contraposades de la pobresa i les formes d'actuar per fer-hi front. En la majoria de normes i planificacions autonòmiques s'observen posicions favorables a les tesis de Robles, amb propostes intervencionistes –a vegades potser fins i tot excessives– i majoritàriament favorables a les polítiques de creació de serveis, més que no pas a les prestacions monetàries. Però també emergeixen proposicions en la línia de Soto i la llibertat d'opcions propugnada, que avui es va concretant en el dret a elegir i a participar en la presa de les decisions que afectin la persona i el respecte a les llibertats individuals. El fons sobre el qual es produeix el debat també és present encara: el conflicte o la tensió entre els drets individuals de la persona *versus* els drets de la societat. No falten tampoc ara les posicions que cerquen un equilibri entre els dos plantejaments, com pretenia Giginta.

14. El fet que en totes les etapes estudiades s'hagin trobat presents manifestacions de les quatre formes bàsiques de resposta a les necessitats (informal, comercial, benèvola i pública) denota les possibilitats que ofereix la seva utilització en qualsevol recerca històrica d'aquest àmbit i la informació que podria facilitar la seva aplicació en estudis comparatius sobre els comportaments de cadascuna de les formes, així com de les respostes articulades en cada circumstància. Tanmateix, s'ha de recordar que la seva aplicació exigeix una prèvia i acurada identificació dels subjectes que intervenen, que, com s'ha comentat, en determinats moments no és gens fàcil, així com dels motius de l'acció, de les formes de finançament i d'altres elements rellevants del context en què es desenvolupen.

15. En cada etapa estudiada es poden distingir diferents respostes adreçades a resoldre o alleujar les situacions carencials. En els primers anys investigats, s'observen les corresponents a la caritat, sovint prestades mitjançant formes integrades (subsistència, salut, instrucció, habitatge, etc.), a través d'una constel·lació d'institucions i establiments eclesiàstics i també alguns de laics o fundats conjuntament. Entre les esmentades institucions assistencials ocuparen un lloc central els hospitals, també la pia

almoïna i el bací per als pobres vergonyants medievals, que es fundaren i es mantenien a partir d'una multiplicitat de fonts eclesials, privades i públiques, que actuaven impel·lides per diverses motivacions. Després, les normes de beneficència establiren un sistema de responsabilitats públiques i dissenyaren una xarxa assistencial completa, que presentava una tendència cap a la reclusió, si bé a la pràctica, segurament per manca de recursos, la majoria de persones necessitades reberen ajuda a casa. Aquesta és una de les tensions permanents que s'observen: l'internament i la reclusió *versus* l'atenció domiciliària. Més tard, per donar respostes a la preemtorietat i a la situació d'inseguretat obrera, es varen establir les primeres formes de previsió i les assegurances socials i, més tard, es creà la Seguretat Social, que en les versions més modernes inclogué els serveis socials com a prestació complementària.

16. Fent un salt en el temps i referint-nos a les darreres experiències d'autogovern català, cal recordar que es realitzaren durant els deu anys de la Mancomunitat de Catalunya (1914-25) i els set anys - incloent-hi la Guerra Civil- de la Generalitat republicana (1931/2-39), quedant entremig set anys, en bona part sota la dictadura de Primo de Rivera. Del material examinat sobre les experiències, es constaten les dificultats per poder conèixer a fons les realitzacions i encara més per avaluar les experiències. Són diversos els obstacles: des de les escasses investigacions específiques sobre aquest tema fins a la fugacitat de les experiències i els períodes excepcionals en què es desenvoluparen, que impediren la seva plena execució: molts quedaren en fase de projecte o d'altres s'hagueren d'abandonar sense acabar. Així mateix, s'han de considerar les limitacions competencials, la insatisfacció per les formes de finançament i l'escassetat de recursos de què disposaren.

Alguns treballs sobre la matèria que ens ocupa empen un to eufòric i una certa mitificació dels plantejaments i de les realitzacions, no gaire contrastats i de vegades poc justificats. No obstant això, de la lectura de les activitats s'observa una entrada d'aire fresc de tolerància, d'uropeïtzació, de professionalitat, de ganes de canvi i de fer-ho bé, d'aportacions innovadores, algunes de les quals fracassaren, però d'altres significaren avenços considerables, sobretot pel que fa als drets i la dignificació de l'atenció als més desvalguts, com és el cas dels malalts mentals o dels nens abandonats.

17. En els moments de recerca d'uns serveis socials democràtics i moderns, durant la transició, no es buscà pas entre els creats per la Seguretat Social i encara menys entre els de les altres institucions franquistes, sinó que des de Catalunya es va furgar entre els antecedents propis, que són els corresponents als períodes d'autogovern, i s'analitzaren les realitzacions d'aquells moments, formades per les experiències i pràctiques que portaven a terme els professionals i les entitats cíviques. L'altre punt de referència va ser Europa i altres països avançats en aquesta matèria, com Israel, on viatjaren els professionals a la recerca de coneixements i de models. Aquesta triple font d'inspiració pot ser una diferència distintiva amb altres territoris de l'Estat.

18. Acabada la Guerra Civil, s'entrà en una postguerra dura i difícil, on els múltiples, confusos i poc dotats dispositius assistencials franquistes foren insuficients per apaivagar les misèries i hagueren d'actuar la família, la solidaritat veïnal i amical, així com les organitzacions cíviques, que funcionaren sovint a redós de l'església. A la segona part del franquisme se signà el Concordat amb la Santa Seu, es produí l'ingrés a les Nacions Unides i s'arribà a un acord amb els EUA, que afavorí l'obertura econòmica i el seu desenvolupament, però no pas els drets polítics ni el reconeixement de les

llibertats democràtiques. En aquesta etapa s'inicià el camí vers una protecció social moderna, mitjançant l'ampliació d'alguns drets socials, com l'educació o la creació de la Seguretat Social, que per primer cop emprà el terme *serveis socials*. Tot i l'interès d'aquest precedent, cal tenir en compte que era de caràcter intern al sistema, amb uns objectius que no s'adeien amb els dels serveis socials externs i que, d'altra banda, no es configuraven com a drets subjectius, ja que s'adreçaven només als protegits pel sistema i restaven supeditats als pressupostos.

19. En l'anàlisi de les realitzacions d'aquest període, s'ha diferenciat l'Estat de benestar, entès com una dimensió de la política estatal que es concreta en una funció de distribució de les xifres del pressupost adreçades a partides socials, de l'Estat social, que exigeix una participació important i intensa dels ciutadans en la formació de la voluntat política de l'Estat i que, per tant, és contradictori amb els règims autoritaris. D'acord amb aquest plantejament, l'Estat social el va establir la Constitució del 1978, però no partia de zero, sinó de l'Estat de benestar social autoritari franquista i també, cal no oblidar-ho, de les experiències renovadores que havien construït amb les seves mans les entitats cíviqües i de les aportacions dels professionals.

c. La gestació dels serveis socials de la democràcia

20. Els serveis socials actuals varen ser teixits per moltes mans, alhora que es lluitava per aconseguir formes de convivència democràtiques. Foren dos projectes paral·lels o potser millor conjunts, ja que no és possible veure'ls separats. En aquest procés, primer varen ser les organitzacions cíviqües i les sindicals que reclamaren al carrer un sistema democràtic i de benestar social, homologable al dels països europeus del nostre entorn. En aquesta etapa les aportacions dels professionals ocupen també un lloc destacat, ja que, a partir de les experiències comunitàries, els estudis operatius i les visites als serveis socials d'altres països, permeten dissenyar els primers projectes d'aquests nous serveis socials. Aquesta característica participativa és una altra de les notes significatives d'aquests nous serveis socials.

Després, a poc a poc, es va anar imposant la cultura del consens, que deixava les decisions en mans dels acords polítics presos en despatxos oficials, fora de la vista de la gent. Aquesta etapa requereix estudis acurats per determinar-ne l'abast i les conseqüències, ja que se'ls atribueix efectes tan importants com la mateixa Constitució i altres de molt negatius, com la desmobilització ciutadana, els descens de la participació i dels debats cíviqs o el desencís. Tots aquests factors incidiren en el desenvolupament dels serveis socials.

21. En l'etapa de la transició afloraren de cop totes les demandes corresponents a les necessitats i carències contingudes des de la llarga dictadura, entre les quals s'explicitaven les referents a serveis socials, tot i que es manifestaven en forma de reivindicació de serveis i equipaments concrets. Ni els polítics ni els ciutadans no tenien gens clar què eren exactament els serveis socials. Sovint s'observa que en els discursos i les demandes els confonien encara amb les activitats caritatives i de beneficència d'etapes anteriors.

22. A Catalunya, la Generalitat provisional tingué una significació política rellevant, pel que suposava de recuperació de la històrica institució i per la il·lusió generada per començar un projecte col·lectiu nou. La Generalitat s'estructurarà en les mateixes

conselleries existents en la darrera etapa de funcionament. Aquesta decisió dificultà la integració dels serveis socials i les competències en la matèria es repartiren entre la Conselleria de Sanitat i Assistència Social i la Conselleria de Governació, malgrat que els responsables d'ambdues conselleries coincidien en la necessitat d'unificació competencial.

23. Les noves Direcció General d'Assistència Social (Conselleria de Sanitat i Assistència Social) i la Direcció General de Promoció Social (Conselleria de Governació) des del primer moment obriren canals de participació a les entitats cíviqes i als col·lectius professionals dels serveis socials que trencaren les dinàmiques tancades i autoritàries i iniciaren noves maneres de fer que permeteren el disseny conjunt dels nous serveis socials. Els documents clau d'aquest període per a la definició i estructuració del sector foren elaborats un des de Governació sobre "Promoció social" – que era una versió actualitzada i més completa del document titulat "La Conselleria d'Afers Socials", realitzat per un grup de professionals del PSC-R (1977)- i l'altre des de Sanitat i Assistència Social, que es va denominar "Principis inspiradors d'una política de serveis socials".

Ambdós feren aportacions conceptuals de gran interès, que de manera simplista foren contraposats i designats com a "model anglès" i "model italià", respectivament. Al final, s'imposaria la tendència anomenada anglesa, ja que els trets més significatius s'incorporaren al Mapa de Serveis Socials i després a la Llei de serveis socials. Del primer document, s'ha de destacar, per la incidència que va tenir, la proposta d'integració de totes les competències en un únic òrgan de l'Administració, que s'aconseguí posar en pràctica amb l'arribada dels ajuntaments democràtics i, més tard, també adoptà aquesta fórmula la Generalitat, amb la creació del Departament de Benestar Social. Del segon document fou decisiva la diferenciació elaborada entre els serveis socials de base i els especialitzats, que tanta incidència tingué en el disseny dels models autonòmics.

24. La Constitució espanyola del 1978 estableix un Estat social, democràtic, de dret i autonòmic, totalment oposat a l'anterior de tipus paternalista, autoritari i centralista. Per tant, els serveis socials emmotllats en aquesta nova realitat jurídica i social havien de ser també diferents, ja que ara pretenen garantir la dignitat de la persona i que la llibertat, la igualtat i la participació dels individus i dels grups siguin reals i efectives. Quan es parla, doncs, de *serveis socials actuals* és per distingir-los de manifestacions anteriors que, tot i coincidir en l'objecte genèric, tenen elements ben diferents.

L'anàlisi de la Constitució mostra que es refereix als serveis socials de manera molt ambigua teminològicament i competencialment. Així mateix, estableix un sistema debilitat per a la majoria de drets socials, incloent-hi els serveis socials, perquè no vincula els poders públics als preceptes constitucionals i no disposa la seva aplicació directa i immediata, sinó que deixa la seva eficàcia en mans de les lleis que els regulin. D'altra banda, si bé la Carta Magna no assigna a l'Estat competències en serveis socials ni assistència social i, per tant, poden ser assumits per les comunitats autònomes, sí que li reserva la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols i la legislació bàsica i el règim econòmic de la Seguretat Social, inclosos els serveis socials d'aquest sistema.

25. Aquest plantejament constitucional va permetre que les comunitats autònomes assolissin competències exclusives en la matèria, llevat dels esmentats serveis socials de la Seguretat Social, competències que totes les comunitats inclogueren en els corresponents estatuts d'autonomia, encara que amb diferent denominació, sense que l'Estat s'hi oposés ni establís una llei bàsica o de mínims prenent com a possible fonament les possibilitats competencials esmentades al final de l'apartat anterior.

D'acord amb els títols competencials constitucionals i estatutaris, es transferiren els recursos de l'Estat i de la Seguretat Social en matèria d'assistència i serveis socials a totes les comunitats autònomes. Pel que fa a la gestió dels serveis transferits, tot i que formalment es distingeix la procedència i el diferent nivell competencial, les normatives autonòmiques posteriors quasi no hi fan referència i a la pràctica s'han refós en un únic sistema els dos tipus de serveis socials transferits amb els autonòmics creats de nou. D'altra banda, l'Estat pràcticament no ha exercit la competència per determinar les condicions bàsiques dels serveis socials de la Seguretat Social. Tot plegat fa que al final del període estudiat, al final del segle XX, sigui difícil de reconèixer la procedència dels diferents serveis socials en un procés que ja sembla irreversible.

26. En aquesta fase s'ha de destacar el paper desenvolupat pels primers ajuntaments democràtics que es constituïren l'abril del 1979, en un context legal de gran complexitat (amb la Constitució acabada d'aprovar, sense estatuts d'autonomia i amb la persistència de bona part de la legislació local franquista) i havent d'afrontar les demandes i expectatives ciutadanes amb els calaixos buits. Aquests ajuntaments, en unes condicions tan adverses, foren els que iniciaren pròpiament els serveis socials públics postconstitucionals. Els programes de les campanyes electorals mostraven una gran confusió terminològica, d'objectius i de possibilitats, però a l'ensens un gran entusiasme, voluntarisme i imaginació que feren possible encarar aquest repte i donar resposta a les principals reivindicacions ciutadanes.

Alguns ajuntaments, d'acord amb les propostes integradores i diferenciadores de l'àmbit, iniciaren la constitució de regidories i àrees específiques, amb la qual cosa s'inicià el camí vers la consolidació d'un espai organitzatiu específic, tot i que en aquest període inicial la majoria eren dins d'altres àmbits, especialment el sanitari. L'Ajuntament de Barcelona va desenvolupar en aquests moments un fort lideratge i es va convertir en un punt de referència a l'Estat.

27. Amb els nous consistoris es va provocar paradoxalment una davallada del moviment veïnal, tan potent al final del franquisme i a l'inici de la transició, i la participació cívica va entrar en crisi. A més de les causes esmentades com a generadores de la desmobilització ciutadana, cal afegir-hi que molts dels nous càrrecs municipals eren líders veïnals o d'entitats cíviqes, el nomenament dels quals va produir una decapitació del moviment associatiu.

d. La configuració dels serveis socials autonòmics en l'Estat social

28. A partir de finals de l'any 1979 es comencen a aprovar els estatuts d'autonomia; el de Catalunya fou dels primers juntament amb el del País Basc. La Constitució havia establert possibilitats autonòmiques per a tot el territori, si bé regulava dues velocitats per a l'accés a les competències - via ràpida i via lenta- i dos sistemes de finançament - via ingrés i via despesa. Catalunya era una comunitat autònoma de via ràpida i amb un

sistema de finançament via despesa. Per això va poder incloure a l'Estatut totes les competències no reservades a l'Estat, però el finançament estava relacionat amb les despeses generades per l'exercici de les competències transferides. Aquest darrer aspecte ha variat al llarg del període estudiat, des del "cost efectiu" dels serveis transferits i pactes de percentatges sobre els pressupostos estatals, fins a l'aplicació de percentatges (15% i el 30%) sobre l'IRPF, incloent-hi, en el darrer cas, la possibilitat de regulació autonòmica sobre una part. Per fer front a les demandes i expectatives ciutadanes, la Generalitat va recórrer a l'endeutament. El sistema de finançament ha estat un motiu d'insatisfacció en els tres períodes autogovern estudiats.

29. El projecte d'Estatut d'autonomia, l'anomenat *Estatut de Sau*, atribuïa competència exclusiva a la Generalitat en matèria d'*assistència i serveis socials* i, en canvi, l'Estatut aprovat ho reduí a l'*assistència social*; sembla un procés paral·lel al de la Generalitat republicana amb l'*assistència social* de l'Estatut de Núria i la *beneficència* de l'Estatut del 1932. Aquell terme –assistència social– es va recuperar després a l'Estatut Interior, però amb un contingut molt ampli i diferent de l'ús habitual, que exigeix molta cura en fer comparacions.

La confusió semàntica i els dubtes competencials foren resolts a través de la interpretació de les comissions mixtes de traspasos mitjançant la inclusió en un mateix paquet de "l'assistència i els serveis socials", equiparant-los a l'assistència social constitucional, i considerant que els serveis socials de la Seguretat Social havien de seguir el nivell competencial establert per a la Seguretat Social i no el dels serveis socials. D'acord amb aquestes previsions, es transferiren ràpidament a la Generalitat l'assistència i els serveis socials de l'Estat (1980) i de la Seguretat Social (1981), la primera com a competència exclusiva i la segona amb caràcter compartit. La Generalitat, per tant, va disposar en un breu lapse de temps del gruix de les competències en la matèria.

30. Després de la constitució del primer govern autonòmic (1980), es va crear el Departament de Sanitat i Seguretat Social, del qual formà part la Direcció General de Serveis Socials, que va assumir els serveis transferits. Aquest òrgan directiu fou l'encarregat de preparar i organitzar la recepció de les esmentades competències. Així, doncs, en la primera organització no s'aconseguí crear un únic departament específic que aplegués tots els serveis socials, sinó que continuaren dins l'àmbit de la sanitat. D'altra banda, la integració dels serveis transferits en la Direcció General de Serveis Socials tampoc no fou total, ja que algunes funcions, per exemple en menors o joventut, un cop rebudes s'adscribiren als departaments de Justícia i Presidència, respectivament.

31. En els moments inicials d'exercici de les competències en serveis socials, es manifestaren dues opcions sobre les polítiques que calia emprendre. D'una banda, el Grup Socialista presentà al Parlament català una proposició de Llei de serveis socials – que va ser la primera a l'Estat i va tenir una forta incidència en les posteriors –, que fou rebutjada pel grup majoritari al·legant motius d'oportunitat, ja que, d'acord amb les seves responsabilitats de govern, prioritzaven l'organització de les transferències rebudes. Per això, la primera Llei aprovada (1983) en la matèria fou per crear l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) amb l'objectiu de racionalitzar i simplificar l'aparell administratiu, mitjançant la refosa dels serveis transferits procedents de les diverses entitats. Aquesta fórmula organitzativa iniciada per Catalunya després fou seguida per altres comunitats.

L'opció per la descentralització institucional, mitjançant la integració de totes les tasques gestores dels serveis socials en l'ICASS, suposava una centralització territorial. Aquesta estratègia segurament tenia justificació en els moments inicials, però es perdé un cop aprovades les lleis d'ordenació territorial catalanes, ja que la mateixa llei les posava com a esdeveniment per a la seva revisió.

32. Després de diverses propostes i iniciatives parlamentàries, que indiquen un creixent interès polític pel tema, s'aprovà la Llei de serveis socials (1985) amb un elevat nivell de consens, afavorit pel procés tècnic d'elaboració i les propostes del Mapa de serveis socials, que obtingueren una gran acceptació. L'eix del model de serveis socials era el nivell d'atenció primària que el Mapa aconseguí sintetitzar, sota aquesta denominació, els serveis socials de base impulsats per la Generalitat i l'experiència dels centres de serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona. Les altres característiques s'han exposat en tractar dels aspectes conceptuals. De la comparació amb les normes de les altres comunitats es pot afirmar que la Llei catalana forma part plenament de l'anomenada primera generació de lleis de serveis socials autonòmiques, com no podia ser d'una altra manera, ja que des de Catalunya s'havia contribuït a la seva configuració.

La forma de llei marc adoptada per la norma que comentem exigia un ampli desenvolupament reglamentari, que es va realitzar, dins els terminis fixats per la mateixa llei, sobre quatre eixos: ordenació del sector (1987), finançament (1988), participació (1988) i planificació (1988).

33. L'altre pilar normatiu que emmarca els serveis socials catalans està constituït per la legislació del règim local: la Llei de bases del règim local del 1985 i les lleis d'ordenació territorial catalanes del 1987. La primera delimita el camp d'actuació i estableix el règim competencial: tots els ajuntaments tenen competència en matèria de serveis socials i de promoció i reinserció social i estan obligats a prestar-ne els que superin els 20.000 habitants; d'altra banda, determina les competències mínimes de les diputacions provincials, on no figura explícitament la matèria de serveis socials, i possibilita la creació de les comarques, sense que pugui suposar un buidatge competencial dels municipis. Aquesta llei es refereix, doncs, només a la matèria (serveis socials) i deixa en mans autonòmiques, a partir de les lleis sectorials, la determinació de les funcions concretes que els corresponen.

Les lleis catalanes en matèria local reiteren l'esmentada competència dels ajuntaments i remetent novament a les lleis sectorials per a la determinació de les funcions. Pel que fa a les diputacions, opta per la seva desaparició i la conversió de Catalunya en província única, tot i que, davant l'exigència d'una llei estatal, estableix amb caràcter transitori unes competències mínimes i el traspàs de la resta a la Generalitat o a les comarques. Al final de segle l'esmentada proposició de llei no ha estat presentada al Parlament espanyol, malgrat la previsió legal. La divisió comarcal i la creació dels consells comarcals com a ens locals són una de les novetats més significatives d'aquestes lleis, que donaven compliment així a les previsions estatutàries. La Llei comarcal atribueix competència als consells comarcals en matèria de serveis socials, si bé també remet a les lleis sectorials la concreció de les funcions.

Aquestes normes locals dibuixen un nou mapa i unes noves pautes de distribució de responsabilitats que exigien un replantejament de les estructures funcionals i

competencials entre les corporacions locals. La llei sectorial que va fer aquesta redistribució trigà set anys a aprovar-se, amb la qual cosa s'obrí un període de transitorietat i incertesa molt perillós en un àmbit que s'acabava de configurar.

34. Durant aquest període continuaren predominant encara les aportacions socialistes, però també es varen anar incorporant els serveis socials a les agendes dels altres partits, especialment de Convergència i Unió, que tenia les responsabilitats de govern. És important ressaltar que a través del grup català de professionals militants socialistes es va incidir en el PSOE, especialment a través de la celebració de les primeres Jornades Federals de Serveis Socials a Barcelona, tot just després de les primeres eleccions locals. Les conclusions de les esmentades jornades foren acceptades en el Congrés del partit celebrat el mateix any. Posteriorment, es convocaren altres jornades de serveis socials, amb gran participació catalana, a Madrid (1981) i a Castelldefels (1983). Aquest protagonisme i aquests treballs adquireixen transcendència perquè s'anaren incorporant a les corporacions locals i a les comunitats autònomes que governava aquest partit, i el triomf electoral del 1982 possibilità l'adopció de les propostes en la governació central. Caldria un estudi específic i complet sobre l'abast de la influència catalana en tot aquest entramat, així com sobre la implantació real dels postulats adoptats en les accions de govern estatal i en les autonomies governades pels socialistes.

35. En aquesta etapa s'observa un protagonisme català en la constitució dels serveis socials democràtics, com es desprèn del fet que d'aquest territori partiren les primeres propostes integradores de serveis socials, la consideració com a dret, la responsabilitat pública del sistema i la proposta de creació d'una conselleria específica. Així mateix, fou dels primers llocs on es posaren en marxa les experiències d'organització locals integrades; especialment significativa va ser la de l'Ajuntament de Barcelona. També el Parlament català va ser pioner en la recepció d'una proposició de llei de serveis socials i en la creació d'un institut de gestió i el Govern de la Generalitat va elaborar el primer mapa de serveis socials. Aquesta impressió queda corroborada per les moltes visites realitzades per altres comunitats autònomes i ajuntaments per conèixer les experiències, la participació dels responsables catalans en jornades i congressos científics i polítics sobre la matèria, que permeten incidir en la conformació dels serveis socials actuals en l'àmbit estatal, i per l'opinió de diferents estudiosos dels serveis socials.

36. En el quadre següent se sintetitza el procés d'integració dels serveis socials públics des de les institucions franquistes fins al final d'aquesta etapa. En aquest quadre només figuren els de caràcter més general i no s'inclouen els de caràcter més sectorial, com els penitenciaris, els adreçats a menors o a la dona.

Taula 84

El procés d'unificació dels serveis socials a Catalunya (1975-84)

FRANQUISME	1936-1975	Beneficència pública ¹⁴³¹	<i>Movimiento</i>	<i>Organización sindical</i>	Assistència social	Seguretat Social	Serveis socials municipals	
		<i>Gobernación</i>	Auxilio Social		INAS FNAS	Serveis Socials (SEREM, SAP, etc.)		
DEMOCRÀCIA /TRANSICIÓN	1976-78	Diputacions Ajuntaments	Supressió i transferència a l'Administració Pública ¹⁴³²				barris infància, etc.	
	1977		<i>Ministerio de Trabajo</i> <i>DG de Asistencia Social y Servicios Sociales</i> ¹⁴³³					
	1978							
	1980					INSERSO	Centres serv socials de Barcelona	
	1981	Transferència a la Generalitat de Catalunya ¹⁴³⁴				Transferència a la Generalitat ¹⁴³⁵	Subvencions Generalitat SSAP	
	1983	Creació de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) ¹⁴³⁶						
	1984	Mapa de Serveis Socials ¹⁴³⁷						
1985	Llei de serveis socials ¹⁴³⁸							

Font: elaboració pròpia.

e. La consolidació dels serveis socials

37. Al final de la dècada dels vuitanta, després de les eleccions locals i autonòmiques, diferents estudis coincideixen a assenyalar aquests anys com un moment de canvi, caracteritzat en general per l'acabament d'una etapa d'excepcionalitat per assegurar la democràcia i per l'esgotament del consens que havia presidit l'etapa anterior, i es passa

¹⁴³¹ La Llei de beneficència no va ser derogada expressament fins a la Llei 30/1994, de 24 de novembre, de fundacions i d'incentius fiscals a la participació en activitats d'interès general.

¹⁴³² El Reial decret llei d'1 d'abril de 1977 transfereix les funcions i òrgans d'intervenció social del *Movimiento* a l'Administració pública i es va integrar al Ministeri de Cultura i Benestar. Pel que fa a les obres assistencials de l'Organización Sindical, el Reial decret llei de 3 d'octubre de 1976 canvia la seva naturalesa mitjançant la seva integració en l'Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales, i el Decret de 14 d'abril de 1978 integra les funcions i serveis en diversos ministeris.

¹⁴³³ El Reial decret de 15 d'abril de 1977 crea en el Ministeri de Treball la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales (després es va dir de Servicios Sociales i posteriorment d'Acció Social), que va agrupar les competències en matèria de beneficència i assistència social que encara depenien del Ministeri de Governació amb les de serveis socials de la Seguretat Social.

¹⁴³⁴ En compliment de l'acord dels Pactes de la Moncloa del 1977, el Reial decret llei de 16 de novembre de 1978, que reforma l'estructura de la gestió institucional de la Seguretat Social, redueix els serveis socials als de la tercera edat, minusvàlids i programes especials (que no es va arribar a posar en marxa) i va crear el de medicina preventiva. La resta de serveis socials de la Seguretat Social (Servicio de Universidades Laborales, Servicio de Empleo y Acción Formativa y Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo) van passar a l'Administració de l'Estat.

¹⁴³⁵ Reial decret 1517/1981, de 8 de juliol, sobre traspasos de serveis de la Seguretat Social a la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat social (INSALUD i INSERSO).

¹⁴³⁶ Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials.

¹⁴³⁷ El Mapa de Serveis Socials va ser publicat l'any 1984.

¹⁴³⁸ Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.

a una certa normalitat democràtica. Els serveis socials mostren també la fi de la fase de creació i d'expansió, així com de respostes reactives a les demandes ciutadanes, i l'obertura d'una altra de repolitització dels serveis socials, que tenen el seu reflex organitzatiu en la creació d'un departament específic de la Generalitat, el Departament de Benestar Social (1988), i en la constitució de les àrees de serveis personals dels ajuntaments.

38. El nou Departament de Benestar Social va mostrar des de l'inici la voluntat de canvi de les polítiques, que afectà tant el fons com les formes. Les noves polítiques obviaven el clima de consens anterior i es manifestaren en la voluntat de tenir una presència directa en el territori (centralisme), aprofitant les oficines de benestar i amb la creació i reconversió d'altres establiments i serveis, i en la potenciació dels consells comarcals en la planificació i prestació dels serveis socials. Aquests nous plantejaments i maneres de fer repercutiren en les relacions institucionals, especialment amb el món local i en concret la Federació de Municipis de Catalunya. La lectura de les actes de les sessions parlamentàries i de les reunions mantingudes mostren un debat crispat, que contrasta amb l'estil tranquil i el pactisme anterior.

Aquestes polítiques no tingueren el suport normatiu fins a la Llei 4/1994, que modificà parcialment el model anterior i es va aprovar sense consens, com es desprèn de la lectura comparada de les actes i dels resultats de les votacions, de manera que es va trencar la pràctica de consens implícit que havia imperat en aquesta matèria.

Pel que fa a l'anelhada integració dels serveis socials, l'esmentat departament va contribuir al contrari del que pensaven els seus impulsors inicials. D'una banda, es va iniciar un procés de segregació de l'àrea d'infància dels serveis socials: es van separar primer de la unitat gestora que significava l'ICASS (1988) i de la direcció i planificació que suposava la dependència de tots els serveis socials d'una mateixa direcció general. Aquest procés va acabar amb la controvertida marxa d'aquest àmbit per integrar-se al Departament de Justícia (1996). Alhora, per posar en marxa la política d'intervenció al territori, es va anar establint una altra xarxa, que amb el temps esdevingué una segona xarxa social potent.

39. El naixement dels consells comarcals va exigir un replantejament competencial que no s'abordà fins a l'esmentada Llei 4/1994. Aquesta norma va concretar les funcions dels consells comarcals que es referien bàsicament a la prestació de l'atenció primària als municipis petits, a la gestió de determinats serveis socials especialitzats, de forma obligatòria si tenien més de 50.000 habitants, i a la participació en la planificació del territori a través de les regions, excloent, d'aquesta manera, la participació directa dels ajuntaments en aquestes tasques.

40. Les diputacions s'havien quedat sense competències directes en la matèria i es preveia un sistema de transferència, que es feu efectiu per part de les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona, però no va ser possible amb la de Barcelona, segurament a causa de la complexitat dels serveis que gestionava, especialment dels que aquesta corporació considerava "impropis", sense excloure motivacions de caire polític. La diputació de Barcelona va presentar en aquests anys diferents programes i propostes adreçats a justificar la seva supervivència i va iniciar programes de suport jurídic, econòmic i tècnic als municipis, de capacitació dels professionals, i afavorí fòrums de debat en àmbits relacionats amb els serveis socials.

41. L'organització al final de l'etapa estudiada mostrava disfuncions greus, degudes possiblement a l'adopció d'un criteri legal no consensuat (ni les lleis territorials ni la Llei 4/1994 en matèria de serveis socials) i a l'aplicació molt rígida. Les comarques que es potenciaren presentaven els mateixos problemes minifundistes que pretenien solucionar i el seu encaix no fou fàcil. En relació amb els ajuntaments, es donà el mateix tracte competencial a tots els de més de 20.000 habitants, sense tenir en compte les peculiaritats dels grans municipis, amb l'excepció de la Carta Municipal de Barcelona. Tot plegat fa que s'observin alguns símptomes preocupants de desmembració territorial, especialment de les àrees bàsiques comarcals i alguns dels ajuntaments que les componen, malgrat que també s'han detectat experiències organitzatives innovadores de gran interès.

42. Pel que fa a la planificació, els instruments bàsics establerts a Catalunya han estat en l'àmbit tècnic el Mapa de Serveis Socials i en l'àmbit normatiu els plans d'actuació social (PAS). Després del primer mapa les innovacions tècniques han estat escasses i s'ha seguit amb un format molt tradicional, mentre que les altres administracions, especialment la local, havien invertit en plantejaments més innovadors i participatius, sobretot a partir de la planificació estratègica, de la qual la ciutat de Barcelona fou una referència internacional.

El I PAS que era descendent directe del primer mapa, va haver de desenvolupar-se en un context diferent, al qual difícilment aconseguí adaptar-se, com mostren les realitzacions, que anaren per rumbos força diferents dels previstos. L'elaboració burocràtica i poc participativa dels PAS successius foren motiu d'enfrontaments i debats, que arribaren fins i tot a un pronunciament contrari d'una part significativa dels membres del Consell General de Serveis Socials, que qüestionà bàsicament la poca participació i l'escassa voluntat de consens, la manca de respecte a l'autonomia local, la indefinició dels drets i de les seves garanties, així com quin havia de ser el paper de la iniciativa privada. Els debats parlamentaris d'aquesta etapa versaren de manera reiterada sobre els mateixos punts. D'altra banda, proliferaren altres plans sectorials (disminució, família, immigració, pobresa, gent gran, etc.) i programes, alguns de força innovadors, impulsats pel mateix departament però sense uns lligams clars amb el PAS.

Entre els programes esmentats mereix una menció específica el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), que es posà en marxa per resolució del Parlament (1989), primer mitjançant decret i més tard es va consolidar amb rang de llei (1997). S'ha assenyalat aquest programa d'intervenció com una de les ensenyes més característiques d'aquesta etapa, que tingué una forta incidència en els serveis socials d'atenció primària i en general en el món local.

43. S'ha fet referència a la davallada de la participació ciutadana produïda al final de la transició, que fou difícil de remuntar. El model establert per la legislació catalana consta de diferents nivells de participació. En general s'estructura el Consell General de l'ICASS, que, com a òrgan gestor de la Seguretat Social, respon al mateix model estatal que dona participació als treballadors, als empresaris i l'Administració. Amb aquesta mateixa triple representació es creen unes comissions d'àmbit provincial. La Llei de serveis socials va crear un altre òrgan, el Consell General de Serveis Socials, amb representació de les administracions autonòmica i local, dels usuaris i les entitats que actuen en el camp, i del qual depenien uns consells sectorials (atenció primària i

reinscripció social, infància, discapacitat i gent gran). Entre ambdós consells s'estableixen formes molt genèriques i poc operatives. Es tracta d'una participació formal de tipus consultiu i assessor, amb escassa incidència en la presa de decisions, ja que, si bé és preceptiva la consulta, la seva opinió no és vinculant.

En els altres nivells, s'estableixen fórmules de participació local i de centre. En el primer supòsit té un caràcter totalment voluntari en tots els casos, amb independència del tipus de corporació local i de la població o altres circumstàncies. Tanmateix, alguns ajuntaments catalans han posat en marxa sistemes participatius d'innovació democràtica d'interès. En els centres, es vincula la participació amb el finançament i, així, només s'obliga quan el centre rep finançament públic.

44. Una altra característica que ressalta en la normativa autonòmica de serveis socials és el seu caràcter intervencionista i reglamentarista. Quan s'assumiren les competències en la matèria existia un buit legal en la regulació dels serveis i establiments que generava un desemparament de les persones ateses, especialment greus en alguns casos, com els centres residencials de gent gran. Per això, a Catalunya a partir de la Llei de serveis socials es prioritzaren les normes adreçades a l'ordenació del sector establint la tipologia de centres i serveis, les condicions mínimes funcionals i materials, el registre, el control i la inspecció. Tanmateix, amb el temps aquestes normes establertes com a mínimes s'han anat incrementant fins a punts difícilment justificables, sobretot si tenim en compte que les noves i canviants necessitats exigeixen una gran flexibilitat de respostes i de mètodes d'actuació. Aquest reglamentarisme podria explicar en part l'estancament en què es trobaven els serveis socials catalans a final de segle, ja que qualsevol proposta innovadora xocava amb l'atapeïda i rígida selva normativa.

45. Al llarg d'aquesta etapa s'observa en els documents analitzats una creixent preocupació per la compatibilitat entre les formes descentralitzades de serveis socials, que disposen de gran capacitat per generar respostes àgils i personalitzades, i el respecte escrupulós al principi constitucional d'igualtat. De les dades dels mapes de serveis socials s'observa un gran creixement dels serveis socials, però també es detecten encara desequilibris territorials i sectorials de difícil justificació després de quasi un quart de segle d'autogovern. Es tracta d'una qüestió seriosa, ja que afecta drets fonamentals i que exigeix un abordatge rigorós i ràpid. De totes maneres, no es pot confondre la igualtat amb la uniformitat ni considerem vàlid esgrimir propostes recentralitzadores, que no farien, com ens mostra l'experiència, sinó crear altres tipus de desigualtats. No s'han trobat gaires estudis ni propostes tècniques, aprofitant els treballs i experiències d'altres països descentralitzats, adreçades a conjuminar els efectes favorables de la descentralització i de les polítiques de proximitat amb el respecte a la igualtat real i efectiva que propugna la nostra Constitució.

46. Les corporacions locals ocupen un lloc clau en el sistema de serveis socials: són les administracions més properes i que disposen de millor coneixement de la realitat del territori. En les seves trobades es queixen del tracte que reben de les comunitats autònomes, especialment pel que fa al finançament i la poca participació en la presa de decisions. D'altra banda, han posat al cim de la taula la necessitat d'una llei de bases de serveis socials que reguli els mínims comuns i han reclamant l'establiment d'unes prestacions bàsiques per a tot l'Estat a què tinguessin accés tots els espanyols. D'altra banda, consideren que el centralisme autonòmic d'aquests anys ha fregat, en més d'un

cas, el principi constitucional d'autonomia local, la qual cosa ha provocat conflictes importants que denoten la manca de l'anomenat *pacte local*.

47. En relació amb la proposta de Llei estatal de serveis socials, cal recordar que quan es frustraren les primeres temptatives de promulgació de la norma, el Govern socialista ho va intentar suplir mitjançant el denominat *Plan concertado*, que amb una finalitat semblant (garantir el dret a unes prestacions bàsiques per a tots els espanyols) seguia el camí de la concertació amb les comunitats autònomes, que en era principi menys difícil i conflictiu. Al final de segle restava oberta aquesta qüestió, subjecta a consideracions i debats tècnics, jurídics, polítics i també econòmics.

48. En aquesta etapa s'intensificaren els treballs i debats polítics sobre els aspectes relacionats amb el finançament dels serveis socials, que cada cop mostraven més clarament la insuficiència dels recursos per fer front a les creixents necessitats i demandes. Així mateix, el finançament es relacionava directament amb el dret als serveis socials i amb la responsabilitat pública, principis proclamats amb gran voluntarisme per les lleis, però que es revelava impossible de complir. Per això, es comencen a distingir unes prestacions bàsiques o essencials, que serien un dret subjectiu, d'unes altres de considerades complementàries. Conseqüentment, es revisen les responsabilitats dels mateixos afectats, de les seves famílies, de les entitats privades i de les administracions públiques. Les opcions autonòmiques foren diverses, des d'algunes que explícitament desestimaren la inclusió dels familiars al pagament dels serveis o que limitaren les aportacions dels usuaris als seus ingressos, fins a les que responsabilitzen els familiars obligats i vinculen qualsevol tipus de béns de l'usuari al pagament dels serveis. Aquest és un dels punts de divergència en les normatives autonòmiques, però s'observa amb una tendència creixent vers la implicació més gran dels usuaris i els familiars propers. La normativa catalana d'aquest període es decantà decididament per l'increment de les responsabilitats individuals i familiars, com ho mostren els ingressos obtinguts per aquest concepte, tot i que la mesura és insuficient.

49. L'examen general de l'evolució en aquests anys dels recursos humans i econòmics esmerçats per la Generalitat, les corporacions locals i les entitats privades mostren un progressiu creixement que, malgrat haver-se frenat al final del període, sembla indicar clarament una consolidació del sistema en l'àmbit autonòmic, local i privat.

50. Com a resum final, es presenta el perfil de les diferents etapes en què s'ha dividit el treball mitjançant un quadre on figuren els trets més significatius que han sobresortit al llarg de cadascuna.

Taula 85

Característiques bàsiques de les etapes estudiades

ETAPA	Segona part dels setanta	Dècada dels vuitanta	Dècada dels noranta
FASE	<i>Gestació dels serveis socials</i>	<i>Conformació dels serveis socials</i>	<i>Consolidació dels serveis socials</i>
CARACTERÍSTIQUES GENERALS DELS SERVEIS SOCIALS	Excepcionalitat		Normalitat
	Autoafirmació Integració dels serveis socials	Creació i expansió Desenvolupament	Maduresa Consolidació
GENERALITAT	Conselleria Sanitat i Assistència Social Conselleria de Governació	Departament de Sanitat i Seguretat Social Departament de Justícia i Presidència	Departament de Benestar Social Departament de Justícia (Infància)
CORPORACIONS LOCALS	Corporacions locals franquistes	Inclusos en altres regidories Regidoria independent	Àrees de serveis personals Els serveis socials comarcals
SECTOR PRIVAT	Fort protagonisme de la iniciativa social i dels professionals	Transformació de la iniciativa social: de la reivindicació a la prestació de serveis Qüestionament de l'autonomia	Gran creixement de la iniciativa privada mercantil
RESPOSTES	Accions de beneficència Assistència social Serveis socials de la Seguretat Social Propostes innovadores	Serveis socials Respostes reactives a les demandes ciutadanes	Serveis socials Planificades Planificació estratègica local
LOGIQUES INTERVENCIÓ		Serveis ? gestió	Programes
PARTICIPACIÓ	Participació cívica al carrer Militància dels professionals Consens polític	Descens de la participació Òrgans formals de tipus consultiu	Noves formes d'innovació democràtica (ajuntaments)
POLÍTIQUES	GENERALS	Despolitització ↓ tècnics	Repolitització ↓ polítics
	MUNICIPALS		Política de les <i>pedres</i> Política de les <i>persones</i>

Font: elaboració pròpia

II. PERSPECTIVES PER A FUTURES INVESTIGACIONS

Al llarg del treball s'han detectat múltiples qüestions que necessiten estudis específics, com és natural en un tema relativament nou en el camp del coneixement científic. En aquest sentit, es pot dir que s'han obert portes a futures investigacions i que s'han assenyalat possibles jaciments susceptibles de recerca.

Tot seguit, assenyalarem alguns aspectes i qüestions referents principalment a la faceta institucional i organitzativa que versen sobre problemes clau, la investigació dels quals seria prioritària.

- a. Història general dels serveis socials a Catalunya, elaborada a partir d'investigacions sobre els conceptes, elements i formes d'intervenció, a través de les institucions de la caritat, la beneficència, l'assistència social, la Seguretat Social i els serveis socials. En aquesta recerca s'han de tenir en compte treballs realitzats sobre àmbits, institucions o sectors propers.
- b. Les aportacions del gironí Francesc Eiximenis sobre els aspectes conceptuals de la pobresa, les seves formes i l'articulació de les respostes han estat objecte de pocs estudis específics. Caldria aprofundir en aquests aspectes. També podria aportar llum en el tractament d'aquestes qüestions l'estudi de les possibles influències i incidències d'Eiximenis en l'obra de Joan Lluís Vives, que sembla que coneixia la seva obra, i en la de Miquel de Giginta, amb qui va tenir una relació a través de la temàtica comuna tractada i en la vinculació a través dels seus càrrecs eclesials desenvolupats a Elna.
- c. L'obra de la Mancomunitat de Catalunya i la Generalitat provisional en la matèria tractada mereix estudis específics sobre els aspectes conceptuals, les iniciatives tècniques, l'organització i les principals innovacions. Així mateix, s'haurien d'investigar les relacions entre les actuacions i programes d'ambdues institucions i les possibles influències en la constitució dels serveis socials actuals.
- d. Per avançar en la implantació del dret als serveis socials es necessiten aportacions conceptuals i investigacions que permetin la concreció de les prestacions i les activitats necessàries per fer-los efectius, així com per determinar els elements que els componen. Tot plegat permetria poder formular temptatives per elaborar un quadre conceptual que permetés afinar la delimitació del concepte i les relacions amb altres de propers.
- e. Per aprofundir sobre el dret als serveis socials són imprescindibles recerques jurídiques sobre l'abast dels drets i de les obligacions i responsabilitats de fer-los efectius en les diferents etapes, així com estudis econòmics sobre els costos i beneficis de les diferents prestacions i activitats de serveis socials i sobre les diverses fonts i modalitats de finançament.
- f. Començar a establir les bases per a la realització d'estudis comparats en l'àmbit territorial i sectorial és imprescindible per poder suplir l'experimentació en aquest tipus d'investigacions. Una de les primeres aplicacions podria referir-se a l'anàlisi

de les formes i mecanismes establerts per garantir la igualtat a diferents països amb sistemes de serveis socials descentralitzats.

- g. Estudis jurídics, econòmics i sociològics sobre els serveis socials autonòmics que fessin un seguiment del diferents aspectes de les polítiques desenvolupades. Així mateix, cal avaluar l'aplicació de les lleis autonòmiques de serveis socials i fer-ne un seguiment a través d'un observatori de les polítiques en aquest àmbit.

BIBLIOGRAFIA I ANNEXES

BIBLIOGRAFIA I FONTS DOCUMENTALS

1. Publicacions i documents de l'Administració pública

GENERALITAT DE CATALUNYA *La Generalitat de Catalunya. Juny 1977-setembre 1978* (Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1978).

- - - - *Projecte d' Estatut d'Autonomia de Catalunya. Text oficial* (Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, desembre 1978).

- - - - *Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Servei Central de Publicacions, 1982).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE SANITAT I ASSISTÈNCIA SOCIAL *Memòria-Balanç Any 1978-1r trimestre 1979* (1979).

- - - - *Principis inspiradors d'una Política Social per a la Tercera Edat* (desembre 1978).

- - - - *Principis inspiradors d'un política social per als disminuïts psíquics* (febrer 1979).

- - - - *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics* (agost 1979).

- - - - *Principis inspiradors d'una política de Serveis socials* (desembre 1979).

- - - - *Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància* (gener 1980).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGURETAT SOCIAL, *Activitats maig 1980 - maig 1981* (1981).

- - - - *Activitats maig 1981 – maig 1982* (1982).

- - - - *Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials* (1983).

- - - - “Memòria – Balanç del pla d'Inversions del F.A.S. referents als Serveis Socials de base. Període 1981-1982” (Direcció General de Serveis Socials, 1982).

- - - - “Treball Social. Tasques portades a terme per la Generalitat de Catalunya en el període 1980-1983” (Direcció General de Serveis Socials).

- - - - “Proposta de marc referencial per a un estudi de sectorització geogràfica dels Serveis Socials de Base” (Servei d'Acció Social, Direcció General de Serveis Socials 1983).

- - - - *Mapa de Serveis Socials* (Direcció General de Serveis Socials, 1984).

- - - - *Activitats 1986* (1987).

----- *Activitats 1987* (1988).

----- *Recomanacions sobre Serveis Socials d'Atenció Primària* (Direcció General de Serveis Socials, 1988).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ
La nova organització territorial de Catalunya (1987).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL
Disposicions generals de serveis socials (2a. edic.) (1991).

----- *Memòria del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya 1988-1991* (1992)

----- *Pla Integral de la Gent Gran* (2 vols.) (1993).

----- *Legislació Bàsica del Sistema català de serveis socials* (1994).

----- *Legislació estatal i autonòmica sobre protecció dels menors en situació d'alt risc social* (3 vol.) (1994).

----- *Dimensions del Voluntariat. Cicle de conferències* (1994).

----- Memòries del Departament de Benestar Social de 1995, 1996, 1997, 1998.

----- *Mapa de Serveis Socials 1996* (1997)

----- *III Pla d'Actuació Social 1997-2001* (1997)

----- *Mapa de Serveis Socials 1997-98* (1999)

----- *Mapa de Serveis Socials. Actualització de dades bàsiques, 1998* (2000)

GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT CATALÀ D'ASSISTÈNCIA I SERVEIS SOCIALS, ICASS, *Els serveis socials de la Generalitat* (1988).

----- *Què són els EAIA* (1988).

----- "Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998. Anàlisi de les problemàtiques ateses i de l'atenció domiciliària" (2000).

----- "Les UBASP a Catalunya. Dades de les Memòries 1994 i 1996".

DIPUTACIÓ DE BARCELONA "Informe elaborat per al Senyor President de la Diputació de Barcelona, relatiu a la situació i perspectives del Servei de Serveis socials d'aquesta Institució" (Servei de Serveis Socials 1983).

- - - - *Les polítiques municipals de benestar social. Un estudi a 10 municipis de la província de Barcelona* (Patronat Fundació Flor de Maig, 1987).
- - - - "Servei de Serveis Socials. Memòria 1983-87. Serveis socials en transformació" (1988).
- - - - "Línies bàsiques del Programa de l'Àrea de Serveis Socials. Quadrienni 1991-95".
- - - - *Informe sobre el treball social amb immigrants estrangers a la província de Barcelona* (1992).
- - - - *Pla per a la renovació de la Diputació de Barcelona-Document de Desplegament Operatiu* (1992).
- - - - *Els recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de Serveis Personals* (CIFA 1993).
- - - - "Programa Marc de l'Àrea de Serveis Socials"
- - - - "Sistema Regional de Serveis Socials d'Atenció Primària
- - - - "Informe sobre l'organització dels serveis socials a la província de Barcelona" Àrea de Serveis Socials (1995).
- - - - *Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencias y Ponencias* (Sitges, març de 1995). Publicació conjunta del Ministerio de Asuntos Sociales, Diputació de Barcelona i FEMP (Diputació de Barcelona, 1996).
- - - - "Pla d'Actuació del Mandat 1996-1999" (1997).
- - - - *II informe sobre immigració i treball social* (1997).
- - - - *Mapa de Serveis Personals Locals* (Patronat Flor de Maig CIFA, 1997).
- - - - "Participació i gent gran: els consells assessors" (1997).
- - - - *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda* (1998).
- - - - "Informe Evolutiu de l'Àrea de Serveis Socials 1989-99" (1999).
- - - - Grup de Treball, "Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat" (1999)
- - - - "Documentació i Conclusions. Seminari de Barcelona, gener de 1999. I Jornades de Badalona, març de 1999" (1999.).
- - - - *Gestió dels serveis socials locals* (Autor: Albert Serra) (2000).

- - - - *Mapa dels serveis personals. Els ajuntaments de deu a vint mil habitants* (Jordi Plana, coord.) (Patronat Flor de maig CIFA, 2000).

DIPUTACIÓ DE GIRONA, *El voluntariat a Catalunya* (Jornades a Monells, Baix Empordà, maig 1986) (1987).

AJUNTAMENT DE BARCELONA *Nous enfocis a la política de la marginació* (Àrea de Serveis Socials, 1979).

- - - - *Els Centres Municipals de Serveis Socials* (Àrea de Serveis Socials, 1980).

- - - - *L'altra cara de la delinqüència* (Àrea de Serveis Socials, 1980).

- - - - *Els serveis socials a l'Ajuntament de Barcelona* (1987).

- - - - *Pla d'actuació en serveis socials a la ciutat de Barcelona* (Àrea de Serveis Socials, 1987).

- - - - *Els principals reptes socials a Barcelona* (Conferència d'Eulàlia Vintró, 1991).

- - - - *Pla integral de desenvolupament dels Serveis Socials a la ciutat de Barcelona* (1995).

- - - - *Pla municipal dels serveis socials d'atenció primària. Balanç 1993 – 1996* (1997).

- - - - *La Gent Gran de Barcelona. Balanç de l'actuació municipal 1995-1999* (1999).

- - - - *Barcelona, 20 anys de Serveis Personals 1979/1999* (1999).

- - - - *Memòria 1999 Ajuntament de Barcelona, Serveis Personals* (2000).

AJUNTAMENT D'IGUALADA i ICASS "Document de les I Jornades Comarcals de Serveis Socials" (1985).

Memòries i documents de serveis socials

- Dels Ajuntaments de : Badalona, Barcelona, Girona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Mataró, el Prat de Llobregat, Sabadell, Sant Joan Despí, Terrassa, Tarragona i Valls.

- Dels Consells Comarcals de: Alt Empordà, Baix Llobregat, Pallars Jussà i Osona

- Consorci de Benestar Social de la Garrotxa

Publicacions periódiques

Diari de sessions del Parlament de Catalunya

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

Diario de sesiones del Senado

Forum (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social)

Quaderns de Serveis Socials (Diputació de Barcelona)

2. Documents de partits polítics :

Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Partit Socialista de Catalunya (PSC), Partit Socialista de Catalunya – Reagrupament (PSC-R) i Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC).

3. Articles de revistes

ACM Dossier, n. 51, 1987 (monogràfic eleccions locals).

ALONSO LIGERO, M. S. "Los Servicios Sociales y la Seguridad Social" *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 6, 1971.

"Alternativas de los partidos sobre la organización de servicios sociales" *Revista de Treball Social*, n. 72, desembre 1978.

ARENAS, Josep "L'atenció primària en Serveis Socials a Catalunya", *Revista de Treball Social*, n. 92, desembre 1983, p. 51-56.

ARMANGUÉ, X. "Legislación sobre la acción voluntaria", *Revista de servicios sociales y política social*, n. 51, 2000, p. 85– 116.

ARQUÉ, Teresa "L'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una eina feta a mida i en constant evolució", *Fer Ciutat* n. 13-14, oct. 85 - maig 86, p. 12-13.

ARTELLS, Joan J. "Economia dels Serveis Socials" *Revista de Treball Social*, n. 86, juny 1982, p. 86- 93.

- - - - "Nota sobre la crisi econòmica i el futur dels Serveis Socials" *Revista de Treball Social*, n. 92, desembre 1983, p. 85 – 90.

AZNAR, M. "La evolución histórica de la protección de la invalidez en la Seguridad Social española", *Boletín de Estudios y Documentación del SEREM*, n. 7, febrer 1977.

- - - - "En torno a la beneficencia y su régimen jurídico", en *Cívitas. Revista española de Derecho Administrativo*, n. 92, oct.- des.1996.

AZNAR LÓPEZ, Manuel "La acción social en el estado de las Autonomías", *Documentación social*, n. 53, oct. 1983, p. 63-74.

BANÚS, Andreu, Jordi VARELA i Roser ROCA "L'evolució dels serveis socials municipals durant l'etapa democràtica de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet", *Fer Ciutat*, n. 13–14, oct. 1985 - maig 1986, p. 26– 32.

BARBERO, Josep Manuel "Onyar Est: un model d'acció contra l'exclusió i la pobresa", *Quaderns de Serveis Socials*, n. 8 gener 1995 p. 71-77.

BARENYS, Rosa "Com repartir les subvencions", *Endavant*, n. 20, març 1991, p. 10.

- - - - "Aproximació a la història legislativa dels serveis socials", *Quaderns de Serveis Socials*, n. 9 juliol 1995, p. 33 – 35.

BARENYS, Rosa i M. Dolors RENAU “Legislación sobre servicios sociales”
CEUMT. La revista municipal, n. 68, novembre 1983.

BARENYS, Rosa i Glòria RUBIOL “La primera iniciativa legislativa sobre serveis socials al Parlament de Catalunya”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 9, juliol 1995, p. 23-26.

BAUZÀ, Bernat “Planificació i programació municipal de serveis socials”
Quaderns de Serveis Socials, n. 4, maig 1993 p. 56 – 60.

BORRAJO, E., “Los Servicios Sociales”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 3, 1972.

BRIÓ, Joan i Albert MÜLLER “Instituto Municipal de Servicios Sociales de Badalona”, *CEUMT. La revista municipal*, n. 68, novembre 1983 p. 22 – 23.

BRUGUÉ, Quim i Ricard GOMÀ “L’organització del benestar en l’esfera local: síntesi de vint anys i reptes de futur”, *Quaderns de Serveis Socials* n. 15 oct. 1999, p. 17-23.

Butlletí de l’Associació d’Assistents Socials de Barcelona, n. 19, 1965 (monogràfic dedicat al treball social de comunitat).

CABRA de LUNA, Miguel Angel “Comentarios de la nueva ley reguladora de las bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985: Los servicios sociales en la Administración Local”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 4, desembre 1985, p. 10 – 15;

CABRA de LUNA, Miguel Angel i Eva CAÑÓN “Desarrollo de los servicios sociales tras la implantación de la democracia en España (1975 – 1987)”
Revista de Treball Social n. 108, desembre 1987, p. 82 – 103.

CAPDEVILA, M. Alba “Condicions de vida i treball social en el medi rural”,
Quaderns de Serveis Socials, n. 10 desembre 1995 p.80 – 82.

CARREIRA, Manuel “El Pla estratègic com a model de futur de la ciutat”,
Quaderns de Serveis Socials n. 10, desembre 1995.

CARRERA, Núria “Les obligacions de l’estat de benestar”. *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995, p. 50 – 52.

CASADO, Demetrio “Los servicios sociales en la perspectiva histórica”,
Documentación Social, n. 64, 1986.

- - - “La pobreza y su reconceptualización”, *Diálogo Filosófico*, maig/agost 1995.

- - - “ Palabras de la reforma de los Servicios Sociales y de su parcial desactivación”, *Servicios Sociales y Política Social*, n. 54, 2001, p. 26.

CASALS, Ignasi i Montse OBIOLS “Radiografía a la atención social primaria”, *Documentación social*, n. 64, jul.– set., 1986.

CASANOVA, Anna “Deu anys després. Consell Comarcal de l’Alt Penedès”, *Quaderns de serveis Socials*, n. 9, juliol 1995, p. 73-76.

CASAS, Ferran “Reflexiones sobre los servicios sociales en Catalunya” *Documentación Social*, n. 64, juliol-setembre 1986.

CASTIELLA, Txema “Cooperació europea en política social: l’experiència de Barcelona”, *Quaderns de Serveis Socials* n. 8, gener 1995 p. 65-70.

CLAVERO, Glòria “Hàbitat i serveis socials ” *Quaderns de Serveis Socials* n. 10, des. 1995.

CODINA i CASTILLO, Francesc “El desenvolupament de la Llei de serveis socials. Al cap de deu anys cal continuar avançant”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 9 juliol 1995, p. 36– 38.

COLL, Anna “Amb el suport local les dones accedeixen al treball” *Quaderns de Serveis Socials* n. 9 gener 1995 p.120-125.

COLOMER, Montserrat “Trabajo social en España en la década de los 70” *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n. 20, 1990, p. 6– 10.

“Conferència europea Ciutats pels drets humans. Compromís de Barcelona” *Quaderns de Serveis Socials* n. 14 juny 1999 p.. 102-113.

“Conversa amb Pilar Malla” *Revista de Treball Social*, n. 77– 78, març - juny 1980, p. 83– 85.

CORTAJERENA, M^a Elvira “Presentación” (del dossier sobre “Cincuenta años de ejercicio profesional”) *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 3, 1984.

COSTA, Mercè i Joan J. ARTELLS “Notas sobre los presupuestos de servicios sociales en las Comunidades Autónomas” , *Revista de Servicios Sociales y Política Social*”, n. 0, 1984, p. 20– 28.

DOMÈNECH, Rosa “Dels vells asils als moderns serveis socials” *Fer Ciutat* n. 2, setembre-desembre 1981 p. 14.

- - - - “Reflexión sobre el trabajo social comunitario”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*” n.3, 1984.

DOMÈNECH, Rosa i Rosa JUNCOSA “Una experiencia de Trabajo Social comunitario en un barrio de barracas de Montjuich”, *Revista de Treball Social*, n. 51, juliol 1973.

ECHEBARRÍA, Koldo “Cambios sociales nuevas demandas. Propuestas para el 2000” *Quaderns de Serveis Socials* n. 15, oct. 1999 p. 36 - 40.

EGEA, J. “L’acció de repetició contra el deutor dels aliments. Solidaritat familiar i prestacions assistencials públiques”, *Revista Jurídica de Catalunya*, n. 3, 1997.

“Entrevista a Eulàlia Vintró” *Notícia del Col.legi* (de DTS i AS de Catalunya) n. 85, desembre 1999 - febrer 2000, p. 22 – 24.

“Entrevista a J. Miró i Ardèvol” *Revista de Treball Social* n. 92, desembre 1983 p. 97 – 99.

“Entrevista a quatre assistents socials regidores municipals” *Revista de Treball Social* n. 74, juny 1979, p. 75-85.

“Entrevista amb Francesca Masgoret Llardent” *Revista de Treball Social*, n. 106, juny 1987, p. 98 – 101.

“Entrevista amb Glòria Baliu” *Revista de Treball Social* n. 86, juny 1982, p. 67 – 68.

“Entrevista con Frederic Rahola” , *Revista de Treball Social* n. 70, juny 1978, p. 20-29.

“Entrevista con Graziella Costa”, *Revista de Treball Social*, n. 72, desembre 1978 p. 56– 63.

“Entrevista con Ramon Espasa” *Revista de Treball Social, RTS* n. 70, juny 1978, p. 20-29.

ESTEVE, Esperança “Universalització, distribució funcional i sectorització” *Quaderns de Serveis Socials* n. 6 abril 1994 p. 14 -15.

ESTEVE, Esperança i Xavier PELEGRÍ “El Col.legi de Diplomats en Treball Social de Catalunya opina sobre el II Pla d’actuació social” *Quaderns de Serveis Socials* n. 2 maig 1993 p. 12-15.

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, Comissió de Serveis Socials “Els serveis socials a Catalunya” *Quaderns de Serveis Socials* n.4, maig 1993, p. 9 – 11.

- - - - “La participació municipal i el seu finançament” *Quaderns de Serveis Socials* n. 6, abril 1994 p. 16-19.

FERNÁNDEZ PÉREZ, Antonio “La gestió en Serveis Socials” *Revista de Treball Social*, n. 106, juny 1987, p. 105 – 110.

FERRAN, Pilar i Núria CARRERA “Reflexions sobre l’evolució dels Serveis Socials Municipals a l’Hospitalet” *Fer Ciutat* , n. 13-14, oct .1985-maig 1986, p. 14 -16.

FERRERI, Conxa “Deu anys de serveis socials. Experiència de l’Ajuntament de Caldes de Montbui” *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995 p. 58-60.

FRISACH i PRAT, Francesc “L’aplicació informàtica per a l’atenció social primària de l’Institut Municipal de Serveis Socials de l’Ajuntament de Terrassa: una eina de gestió en xarxa”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15, octubre 1999 p. 94 - 95.

GARAU, Jaume “Origen, desenvolupament i futur del serveis socials comunitaris”, *Fer Ciutat* , no. 18, setembre 1991, p. 31-35.

GARCÍA i TRIVIÑO, Montserrat “Han passat deu anys” *Quaderns de Serveis Socials*, n. 2, setembre 1991, p. 5-7.

GARRIDO, Xavier “Las Diputaciones Provinciales. Perspectiva desde la calle ”, *L’Opinió Socialista* 2a quinzena de desembre de 1980.

GIL, Lluís “El Consell Municipal de la Vellesa a Girona” *Quaderns de Serveis Socials* n. 1, set. 1996 p. 78-83.

IBARZ VIDAL-BARRAQUER, Montserrat “Evolució dels serveis socials municipals des de l’aprovació de la Llei 26/1985. Ajuntament de Reus”, *Quaderns de Serveis Socials* n. 9 juliol 1995, p. 69 – 72.

“La Declaració de Barcelona ‘La ciutat i les persones amb disminució’ ” *Quaderns de Serveis Socials* n. 13 setembre 1998 p. 143-148.

LABANDERA, Roberto “La política activa d’ocupació a Vilafranca del Penedès: els joves i els ajuts comunitaris en l’àmbit local” *Quaderns de Serveis Socials* n. 8 gener 1995 p. 109-119.

LAS HERAS, Patrocinio “Las Jornadas de Pamplona: recuerdo y análisis”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 3, 1984.

“L’Assemblea de Tàrrega, punt de partida”, *Butlletí de l’ACM* , n. 19, juny 1985

“L’atenció primària socio-sanitària és l’eix d’una experiència de canvi a Sabadell”, *Catalunya municipal* any 2, època 2, n. 8, 28 gener 1987 p. 6.

LLOPIS, Beneta “Qué ha sido y que ha representado la F.E.D.A.A.S. en la vida de la profesión de trabajadores/asistentes sociales”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 3, 1984.

LÓPEZ ZAGUIRRE, Rafael “L’educadora i l’educador social als Serveis Socials d’Atenció primària” *Educació Social* n. 15.

“Los asistentes sociales en los partidos políticos”, *Revista de Treball Social*, n. 68, desembre 1977, p. 31-42.

“Los Centros Municipales de Servicios Sociales de Barcelona” *Cuadernos INAS de Asistencia y Acción Social* n. 12, oct.-des- 1983, p 25–40.

“Los servicios sociales en el Ayuntamiento de Lérida” *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 7, 2on quadrimestre 1987.

MAJÓ, Joan “Els grans reptes de les polítiques socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15 oct. 1999 p. 61-66.

MALLA, Pilar “Tercer sector. Participació social i voluntariat” *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15, octubre 1999, p. 33-35.

MARQUÈS, S., “L’educació”, en “Balanz del segle XX”, *Revista de Girona*, n. 200, desembre 2000.

MARTINELL, Alfons “L’educador especialitzat: un dels antecedents històrics de l’educador social” *Educació Social* n. 1, setembre/desembre 1995.

MARTÍNEZ MORANT, Encarnació “Entrevista a Rosa Barenys”, *Notícia del Col.legi*, n. 85, desembre 1999, p. 18-21.

MASGORET, Francesca “Los servicios sociales y la administración local. Un ejemplo: Barcelona” , *Revista de Servicios Sociales y Política Social* , n. 7, 1987, p. 36– 36

MASGORET, P. i G. RUBIOL “Trabajo Social en Israel”, *Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona*, n. VIII-IX (s. a.).

MASON, S., *Historia de las ciencias. La ciencia antigua, la ciencia en oriente y en la Europa medieval* (Vol. 1) (Madrid, Alianza Editorial, 1984).

MATA, Enrica “El primer servei per a les dones maltractades” *Catalunya Municipal*, n. 10– 11, febrer 1987.

MATA, Enrica i Glòria RUBIOL “El treball social feminista. Una metodologia per a la igualtat d’oportunitats de la dona des dels serveis socials” *Revista de Treball Social* n. 125, maig 1992, p. 84 – 95.

“Informe sobre les demandes d’ajuda econòmica fetes a Caritas” en *Més a prop de Caritas Diocesana de Barcelona*, n. 9, maig 1998.

MENA, Jordi “Programa Nouvinguts”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 8 gener 1995 p. 126-131.

MIQUEL, Angela "El Pla d'actuació social 1992-1995". *Quaderns de Serveis Socials*, n. 4 maig 1993 p. 16 – 18.

MONTRAVETA, M. Isabel "El marco legal de los servicios sociales de Atención Primaria", *Revista de Treball Social*, n. 105, març 1987, p. 8 – 11.

- - - - "Puntualitzacions al voltant dels serveis socials per a infants i adolescents en alt risc social" *Revista de Treball Social* n. 116, desembre 1989 p. 133 – 137.

MONTRAVETA, M. Isabel i Antoni VILÀ "La legislación autonómica de Servicios Sociales" *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, I a núm. 4, 1985 i II a núm. 5, 1986

- - - - "Notes sobre la Llei de Serveis Socials de Catalunya" *Revista de Treball Social* n. 100, desembre 1985, p. 92 – 103.

MORA, J. Ramon i Montserrat MESTRES "Manresa, anàlisi de vint anys", *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15, octubre 1999, p. 78.

NICOLAU, Ramon "Pla d'Actuació social a Barcelona" *Catalunya Municipal* n. 35, 2-12-1987.

NICOLAU, Ramon i Antoni VILÀ "El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya", *Revista de Treball Social*, n. 151-152 desembre 1998.

OLIVER, Anna "Una experiència de deu anys de marc legal als serveis socials de l'Ajuntament de Montcada i Reixac" *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995 p. 61-64.

PALOU, Manuel "El marc legal de les entitats d'iniciativa social". *Quaderns de Serveis Socials*, n. 6 abril 1994 p. 27 – 30.

PASCUAL, Josep M. "Propuesta para la reorientación de la acción de los servicios sociales municipales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 10, 2on trimestre de 1988.

PELEGRÍ, Xavier "El sistema català de serveis socials. Anàlisi de la Llei 4/1994 de 20 d'abril", *Revista de Treball Social*, n. 134, juny 1994.

PÉREZ, Vidal "Planificación y organización de los servicios sociales de Castelldefels", *Quaderns de Serveis Socials*, n. 4 maig 1993 p. 38-42.

PEREZ LEÑERO, J., "Los servicios sociales: naturaleza y fundamento", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 6, 1962.

"Psicòlegs i ajuntaments", *L'opinió socialista*, n. 35, juny 1980. p.16.

PUIGDOLLERS, Mireia, Maria RIAMBAU i Jordi SERRA “La importància d’un Pla general de serveis socials per als petits municipis”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 4 maig 1993 p.. 25-29.

Quaderns de Serveis Socials, n. 9, juliol 1995, número monogràfic dedicat a la llei de Serveis Socials als deu anys de la seva aprovació.

RAMON, Emília “Els serveis socials a l’Ajuntament de Centelles”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15, oct. 1999 p. 43-47.

RENAU, M. Dolors “Gabinet d’Integració Europea i Solidaritat de la Diputació de Barcelona”. *Quaderns de Serveis Socials* n. 8, gener 1995 p. 78-79.

REQUENA, M. Concepción “Cinco años de Trabajo Social en un pueblo de la costa”, *Revista de Treball Social*, n. 51, juliol-setembre 1973.

- - - - “El programa de suport tècnic de l’ICASS”, *Fer Ciutat*, n. 18, setembre 1991, p. 89 – 95.

Revista de Treball Social, n. 46, 1972 , document del grup de Treball Social de Comunitat de l’Associació d’Assistents Socials de Barcelona;

Revista de Treball Social, n. 51, juliol de 1973, diverses experiències de treball de comunitat en barris.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., “Estado del bienestar y política social: concepciones teóricas” en “La política social en España” *Boletín de estudios y documentación de servicios sociales*, monografía n. 13,

RODRÍGUEZ PRIETO, Diego “L’envelliment a la província de Barcelona: dades demogràfiques”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 11 setembre 1996 p. 113-116.

RUBIOL, M. Gloria “La asimilación de los inmigrantes y el Servicio Social en Israel”, *Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona*, n. 25, gener 1967.

- - - - “Tendencias actuales en los Servicios Sociales de atención primaria de Francia e Inglaterra” *Cuadernos INAS de Asistencia y Acción Social* n. 12, oct. – dic. 1983, p. 71 – 89.

RUEDA , J.M. “La formación del psicólogo de la intervención social “, *Papeles del Colegio Oficial de Psicólogos*, n. 16-17, novembre 1984.

SAMSÖ, Pepita “La xarxa d’atenció als disminuïts a Badalona”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 1, octubre 1986.

SÁIZ, Margarita “El pla municipal d’atenció primària”, *Barcelona societat*, n. 4, 1995.

SÁNCHEZ, Jenara “Experiències de planificació i programació municipal de serveis socials”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 4 maig 1933 p. 48-55.

SARASA, Sebastià, “La adaptación de los servicios sociales a su entorno”, *Revista de Treball Social*, n. 127 set. 1992.

SELLARÉS, Lourdes “Centres oberts municipals de Mataró”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 2, set. 1991, p. 27-30.

SERRA, Imma “Els serveis socials a l’Ajuntament de Centelles” *Quaderns de Serveis Socials* n. 4 maig 1993 p. 43-47.

- - - “Un repàs en el temps”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 15, oct. 1999, p. 100 – 104.

“Sistema de Servicios Sociales”, *Cuadernos de Acción Social*, n. 20, 1985.

SUBIRATS, Joan “Els primers vint anys de polítiques socials municipals” *Quaderns de Serveis Socials* n. 15 oct.1999 p. 10 – 16.

TORRES, Consol “Història i evolució dels serveis socials a l’Ajuntament de Terrassa”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 9, juliol 995, p. 65 – 68.

TURRÓ, Carme “Consells de participació de l’Ajuntament de Barcelona”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 14, juny 1999, p. 87 – 91.

TURRÓ i VICENS, Carme “El Pla integral de serveis socials a la ciutat de Barcelona”, *Quaderns de Serveis Socials*, n. 16, febrer 2000, p. 51 – 55.

TUSET, Anna “Notícia sobre el Servei d’Assistència Domiciliària a Manresa” *Revista de Treball Social* n. 86, juny 1982 p. 61 – 65.

“Un equip del PSC a la Direcció General de Serveis Socials”, *Informació socialista* (butlletí del PSC-R) n. 7, juliol de 1978.

VILÀ, Antoni “Els Serveis Socials a la Llei 12/1983 de 14 juliol” , *Revista de Treball Social*, n. 98, juny 1980, p. 63-72.

- - - - “La organización comarcal de Cataluña: aplicación a los servicios sociales” *Revista del Colegio de DTS y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha*, n. 1, 1997, p. 51 – 75.

- - - - “El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?”, a *Quaderns de Serveis Socials*, n. 14, 1999, p. 8 – 18.

- - - - “Evolució legislativa dels serveis socials a Catalunya: apunts per a una reflexió”, *Revista de Treball Social*, n. 164, desembre 2001.

- - - - “El espacio sociosanitario para las personas con discapacidad”, *Sobre Ruedas* n. 48, 2001.

- - - - "Las políticas autonómicas para personas mayores", *Agathos* n. 1, 2001.

VILÀ, Antoni i José M^a VALENCIA "REDEVOL", *Revista de servicios sociales y política social*, n. 51, 2000, p. 61 – 77.

VILÀ FLAQUER, A. i A. VILÀ MANCEBO. "Els serveis socials", *Balanç del Segle XX, Revista de Girona*, n. 200, maig-juny 2000.

VILLA, Marino "Descentralització i coordinació per a la consolidació del Sistema Català de Serveis Socials. *Quaderns de Serveis Socials* n. 6, abril 1994 p. 31 – 35.

- - - - "Una crònica optimista dels deu anys de la Llei de serveis socials" *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995, p. 47-59.

VIZCAINO, C. "La legislació sobre els menors infractors", a *Temps d'educació* núm. 19, 1er. semestre de 1998.

ZANUY, Lourdes i Montserrat MASSANA "La informatització dels serveis socials d'atenció primària. Un camí per recórrer" *Quaderns de Serveis Socials* n. 15 oct. 1999, p. 105-112

Altres articles i documents consultats a :

Revistes

ACM, Butlletí Informatiu de l'Associació Catalana de Municipis.

Catalunya Municipal (Federació de Municipis de Catalunya)

Educació Social (Fundació Pere Tarrès)

Informatiu de la Federació de Municipis de Catalunya

Informatiu setmanal de la Federació de Municipis de Catalunya

Revista de Servicios Sociales y Política Social (Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales)

Revista de Treball Social (RTS) (Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya)

Diaris

Avui, Catalunya Express, El Correo Catalán, El País, La Vanguardia.

4. Llibres i capítols de llibres

ALEMÁN, Carmen, *El sistema público de servicios sociales en España* (Granada Ed. Impredisur, 1991)

ALEMÁN, C. i S. GARCÍA SERRANO *Fundamentos de Bienestar Social* (València, Tirant lo Blanch, 1999).

ALMANSA PASTOR, J. M. *Derecho de la Seguridad Social* (Madrid, Tecnos, 1981, 3ª ed.).

ALONSO SECO, J. M. y B. GONZALO GONZÁLEZ *La asistencia social y los servicios sociales en España* (Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1997).

ALTISENT, A. *L'almoina a la Cort de Pere el Cerimoniós* (Abadia de Poblet, 1969).

ANDER-EGG, Ezequiel, *Historia del Trabajo Social* (Buenos Aires, Lumen, 1994).

ARENAS, Josep, "Análisis y perspectivas de los servicios sociales en Cataluña" en J. Arenas i altres *Política Social y Servicios Sociales* (Madrid, Marsiega, 1985).

ARIÑO, A. (ed.) *Diccionario de la Solidaridad* (I) (València, Tirant lo Blanch, 2003)

ARTEMAN, Dolors i Pilar FERRAN "El Departamento municipal de Servicios Sociales" a *Servicios Sociales Municipales* (Madrid, Secretaría Federal de Acción Social del PSOE, 1984).

AZNAR, Manuel "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito" a *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías* (Comité Español de Bienestar Social – Marsiega, 1983).

- - - - "Los servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local" a *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales* (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987).

- - - "Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectivas nacional y comunitaria" en *La Europa Social a debate* (Junta de Castilla y León, Conserjería de Sanidad y Bienestar Social, 1994) p. 193.

- - - - "El pretendido estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación" en *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*, (Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1998)

BABINI, J. *Historia de la medicina* (Barcelona, Gedisa editorial, 2000).

BALCELLS, A. *et al. La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, (Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1996).

BARBERO, Manuel *El Trabajo Social en España* (Saragossa, Mira Editores, 2000).

BARDIN, L., *Análisis de contenido* (Madrid, Akal Universitaria, 2002).

BATLLE, C., *L'assistència als pobres a la Barcelona Medieval (s. XIII)*, (Barcelona, Rafael Dalmau Editor, 1987).

BLOCH, M. *Introducción a la historia* (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2001).

BORJA, J., *Estado y ciudad. Descentralización política y participación* (Barcelona, PPU, 1988).

BORJA, J. i M. CASTELLS *Local y global* (Madrid, Taurus, 1997).

BORRÁS, J.M. (direc.), *Historia de la Infancia en la España contemporánea 1834-1936*, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales , i Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1996)

BRICALL, Josep M., *Memoria de un silencio* (Barcelona, Plaza & Janés, 2003).

CARASA SOTO, P., *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900* (Edit. Universidad de Valladolid, 1987).

CARBONELL, M., *Sobrevivir a Barcelona. Dones, pobresa i assistència al segle XVIII* (Barcelona, 1997)

CÀRITAS DIOCESANA DE BARCELONA *Un aspecte de la marginació a casa nostra. Els beneficiaris del FAS* (Barcelona, 1983).

CARPENTIER, J. i F. LEBRUN (dirs.) *Breve Historia de Europa* (Madrid, Alianza Editorial, 1998).

CARR, R., *Historia de España* (Barcelona, Ediciones Península, 2003).

CASADO, D., *Sobre la pobreza en España* (Barcelona, Hacer Ed., 1990).

- - - - *Introducción a los servicios sociales* (Fuenlabrada-Madrid, Ed. Marsiega, 1987, 1a. edició) i (Madrid, Ed. Popular, 1994 , 5a. ed.).

- - - - "Acción social y servicios sociales " a *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. (Madrid, Fundación FOESSA, 1994).

- - - - *Imagen y realidad de la acción voluntaria* (Barcelona, Hacer Ed., 1999).

- - - - *Ordenación de los servicios sociales* (Buenos Aires, Ed. Lumen-Humanitas, 1998).

CASADO, Demetrio i Encarna GUILLÉN, *Manual de Servicios Sociales* (Madrid, Ed. CCS, 2001).

CASARES, Francesc, “Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales” a *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales* (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987).

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN *Los servicios sociales* (Madrid, PSOE, 1979).

CHALMERS, A., *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* (Madrid, Siglo Veintiuno de España Ed., 1993).

COL.LEGI OFICIAL DE DIPLOMATS EN TREBALL SOCIAL I ASSISTENTS SOCIALS DE CATALUNYA, *Memòria d'activitats. Anys 1983 i 1984.* (1985).

COLOMER, Montserrat i altres autors “Los Centros Municipales de Servicios Sociales. Funciones, organización, financiación, participación social. Servicios Sociales de barrio” en *Cambio Social y Servicios Sociales* (Madrid, Secretaría de Política Social del PSOE, 1981).

COMITÉ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL, CEBS, *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías* (Madrid, Marsiega, 1983).

- - - - - *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria* (Madrid, Marsiega, 1984).

Congreso de Servicios Sociales Municipales. Sitges, 1995 (Ministerio de Asuntos Sociales, Federación Española de Municipios y Provincias i Diputació de Barcelona, 1996).

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE ESPAÑA, *Primeras jornadas europeas de servicios sociales. Países del área mediterránea.* (Madrid, 1985).

- - - - - *Encuentro sobre servicios sociales comunitarios.*(1986).

- - - - - *Los servicios sociales en el medio rural.* (1987).

CRESPO, M. Teresa i Cristina RIMBAU “Els serveis socials a Catalunya” a Salvador Giner (coord.) *La societat catalana* (Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 1998).

CUESTA, J., *Historia del presente* (Madrid, Eudema, 1993).

DIEZ PICAZO, L., *Experiencias jurídicas y teoría del derecho* (Barcelona, Editorial Ariel, 1973).

Diversos autors, *Organización y Administración de Servicios Sociales*, (Madrid, Marsiega, 1981).

Diversos autors, *Actes de la 1ª Jornada sobre Serveis Socials d'Atenció Primària*, (Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya i Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya, Barcelona, 1998)

Diversos autors, *2ª Jornada dels Serveis Socials d'Atenció Primària* (Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Socials i Assistents Socials de Catalunya i Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya, Barcelona, 1999)

DOMENÈCH, Rosa, *Panoràmica dels Serveis Socials i el Treball Social 1939-1988* (Barcelona, INTRESS, 1989) .

DUVERGER, M., *Métodos en las ciencias sociales* (México, Ariel, 1983).

EDIS *et al.*, *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, (Madrid, Fundación FOESSA, 1998).

EIXIMENIS, F., *Lo Crestià* (Barcelona, Edicions 62, 1983).

ESTIVILL, Jordi, "La aplicación de las leyes de los servicios sociales a escala municipal" a *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales* (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987) .

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, *Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989)* (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1989).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Los servicios sociales en la administración local. 1as. Jornadas nacionales* .(1987).

- - - - *II Jornadas sobre los Servicios Sociales en la Administración Local. Ponencias y Comunicaciones* (1990).

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. i ARES, A. (coords.) *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación* (Madrid, Alianza Editorial).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Pilar, "Experiencia del Ayuntamiento de Madrid en la creación del sistema público municipal de servicios sociales", *I Jornadas Nacionales de la FEMP*. Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, 1987.

FONT RIUS, J.M., *Apuntes de Historia del derecho español*, (Barcelona, Romagraf, 1969).

FUENTE, Y., *El desarrollo de los servicios sociales: el caso de Jaén*, (Jaén, Universidad de Jaén, 2001)

GABINET D'ESTUDIS SOCIALS (GES) *Memòria 1984-2000. 16 anys* (Barcelona, 2000).

GARCÉS, A., *La Acción social. Delimitación conceptual i régimen jurídico* (Saragossa, Diputación General de Aragón, 1988).

GARCÉS, J. *Sistema Político y Administrativo de Servicios Sociales*, (València, Edit. Tirant Lo Blanch, 1996).

GARRIGA, Carme (dir.) *Els gitanos a Barcelona. Una aproximació sociològica* (Diputació de Barcelona, 2000).

GIGINTA, M., *Tratado de remedio de los pobres* (Barcelona, Editorial Ariel i Edicions UB, 2000).

GIL, R.M. i J. BOADAS *El Psiquiàtric de Salt. Cent anys d'història* (Diputació de Girona, 1987).

GINER, Salvador, *Historia del pensamiento social* (Barcelona, Ariel, 1980).

GOMÀ, R. "Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals del benestar social", en *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona, Gener de 1999 i I Jornades de Badalona, Març de 1999*, (Diputació de Barcelona, 1999).

GÓMEZ i SERRA, Miquel *Els serveis socials i la seva avaluació* (Edicions Universitat de Barcelona, 2000).

GORRI GOÑI, J.L., *La intervención psicológica en política social y servicios sociales*. (Madrid, Ed. Libertaria/Prodhufi, 1995).

GUILLAMET, Jaume *Memòria de Just. Just Manuel Casero (1946-1981)*. (Barcelona, Edicions 62 1999).

GUTIÉRREZ RESA, A., *Caritas Española en la Sociedad del Bienestar 1942-1990* (Barcelona, Hacer Ed., 1993)

- - - - "Iniciativa Social y Servicios Sociales" en *Administración Social: servicios de Bienestar Social*. (Madrid, Siglo XXI, 1995).

- - - - *Acción Social no Gubernamental. Análisis y reflexiones sobre organizaciones voluntarias* (València, Tirant Lo Blanch, 1997).

HELLER, Á. i F. FEHÉR, *Políticas de la postmodernidad* (Barcelona, Editorial Península, 1998).

INSTITUT DE TREBALL SOCIAL I SERVEIS SOCIALS, INTRESS, *Memòria de 7 anys d'Intress (1984 - 1991)*.

- - - - *La actuación compactada en los servicios de bienestar social*. (Barcelona, INTRESS, 1989).

JARRÉ, D. "La Europa de los ciudadanos. Un proyecto de sociedad civil. El papel de las asociaciones y de las organizaciones de voluntariado".

LAIN ENTRALGO, P., *Historia de la medicina* (Barcelona, Salvat, 1977).

LALINDE, J., *Derecho histórico español* (Barcelona, Ariel, 1974).

LAPORTE i SALAS, Josep *La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980 – 1988* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988).

LAS HERAS, Patrocinio "Documento marco" a *Servicios Sociales Municipales* (Secretaria de Movimientos Sociales y Participación Ciudadana del PSOE, s. a.).

LAS HERAS, Patrocinio i Elvira CORTAJARENA, *Introducción al bienestar social* (Madrid, FEDAAS, 1979, 1ª ed.).

LIS-HUGO, C., *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)* (Madrid, Akal/Universitaria, 1982).

LÓPEZ PIÑERO, J.M., *Breve historia de la medicina* (Madrid, Alianza Editorial, 2000).

LORENZANA, C. (ed.), *Tomamos la palabra*, (Barcelona, Icaria Editorial, 2002).

MALUQUER, Joaquim, *Memòria amb figures* (Barcelona, Thassàlia, 1997).

MARÍN, J. M. et al. *Historia política, 1939-2000* (Madrid, Ediciones Istmo).

MARQUÉS, Salomó, *L'ensenyament a Girona al segle XVIII* (Girona, Col·legi Universitari de Girona, 1985).

MARTÍ, Lluís "Organització de l'acció voluntària a Catalunya" a *Perspectives de l'acció voluntària* (Francesc Torralba i Antoni Vilà, coords. Barcelona, Ed. Pleniluni, 1999).

MARTIN DE LA GUARDIA, R.M. y G. A. PÉREZ SÁNCHEZ "La sociedad española durante el régimen de Franco", en J. Paredes (coord.) *Historia contemporánea de España (siglo XX)* (Barcelona, Ariel, 1998).

MARTINELL, Alfons "L'educador especialitzat: un dels antecedents històrics de l'educador social", *Educació Social*, n. 1, setembre-desembre 1995, p. 26– 42.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J., *Políticas de bienestar. Estudio sobre los derechos sociales* (Madrid, Ed. Tecnos,1998).

MENA, Jordi *et al.* "Entrelíneas. A community development project" a *A Survey of Contemporary Community Development in Europe* (coord. Wim van Rees *et al.* La Haia, Opbouwteksten, 1991) p. 83 –91.

MIGUEL, Amando de, *Sociología del Franquismo* (Barcelona, Editorial Euros 1975).

MIR, J. *La reforma del règim local a Catalunya* (Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991).

MITRE, E., *La España medieval*, (Madrid, Ed. Istmo, 1999).

MONTAGUT, Teresa *Democràcia i serveis socials* (Barcelona, Ed. Hacer, 1994).

MONTRAVETA, Maria Isabel i Antoni VILÀ "Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas" a *Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencia y ponencias* (Diputació de Barcelona, 1996).

MORA, Amadeu, "Aspectes sobre la intervenció política i tècnica", a Antoni Vilà *et al.* "Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya" en *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona Gener de 1999 i l Jornades de Badalona, Març de 1999* (Diputació de Barcelona, 1999).

MORAN, G., *El precio de la transición* (Barcelona, Editorial Planeta, 1991).

NACIONES UNIDAS, *El desarrollo de los programas Nacionales de Servicios Sociales* (Nova York, 1959).

NADAL i FARRERAS, Joaquim "Els Ajuntaments, un corcò tossut, l'ase dels cops" a *15 anys de democràcia municipal 1979-1994* (Girona, Caixa de Girona - El Punt, 1994).

NICOLAU, Ramon "Experiencia del Ayuntamiento de Barcelona en servicios sociales de atención primaria" a *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria* (Madrid, Marsiega, 1984).

NICOLAU, Ramon *et al.* (recop.) *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents 1980-2000* (Diputació de Barcelona, 2003).

NIETO, A. "La organización local vigente: uniformismo y variedad" a S. Martín Retortillo *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid, Ediciones Alfaguara, 1973).

NIETO, E., *El consorcio Administrativo* (Barcelona, Cedecs Ed.1997)

PALACIO, I. i RUÍZ RODRIGO, C., *Asistencia social y educación*, (Universitat de València, 1996).

PALACIO, I. i C. RUÍZ RODRIGO, *Redimir la inocencia* (Universitat de València, 2002).

PALACIOS, J., *Menores Marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social* (Madrid, Editorial CCS, 1997).

PARDINAS, F., *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales* (México, Siglo Veintiuno Ed., 1978).

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, *Seminario sobre Servicios Sociales Comunitarios* (Madrid, Secretaría Federal de Acción Social del PSOE, 1984).

PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA *Alternativa socialista per als serveis socials. Proposició de llei de serveis socials* (s. a.).

PAYNE, S. G., *El régimen de Franco* (Madrid, Alianza Editorial, 1987).

PÉREZ, J., *Los comuneros* (Madrid, Historia 16. Información e Historia, 1999).

PINDADO, F., *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*, (Barcelona, Edicions del Serbal, 1999).

PLANA, J. *et al.*, *Mapa dels Serveis Personals locals* (Diputació de Barcelona-Patronat Flor de Maig i CIFA, Barcelona, 1997).

PORCEL i OMAR, Pilar *Els Serveis Socials a Sabadell* (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1990).

- - - - - *De les arrels a la maduresa. El caminar dels treballadors socials pel Vallès occidental* (Col·legi Oficial de DTS i Assistents Socials de Catalunya, 2000).

POWEL, C., *España en democracia, 1975-2000* (Barcelona, Plaza & Janés, 2002).

PUERTAS i NOVAU, Sílvia *1982 – 1992. Deu anys de Serveis Personals municipals a Lleida*, (Edicions de la Universitat de Lleida i Ajuntament de Lleida, 1993).

PUIG, T., *Els serveis són el municipi* (Diputació de Barcelona, 1995).

PUJOL, Jordi, *L'Estat del Benestar: el repte de la solidaritat*. (Generalitat de Catalunya, 1995)

PUY, J., *Pobres, orfes i dementos. La beneficència a Girona 1849-1885* (Ajuntament de Girona, 2002).

REGLÀ, J., *Historia de la Edad Media*, (Barcelona, Montaner y Simón, 1969).

- - - - *Historia de Cataluña* (Madrid, Alianza Editorial, 1974).

RIMBAU, Cristina “La obra socioasistencial de la Generalitat republicana ” a Demetrio Casado *Introducción a los servicios sociales*, (Fuenlabrada- Madrid, Ed. Marsiega, 1987).

RIQUER, B. “Cronologia dels Països Catalans” (Barcelona, Pòrtic – Biblioteca Universitària, 1999)

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*, (Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990).

- - - - (coord.) *La protección social de la dependencia*, (Madrid, IMSERSO, 1999)

- - - - “La reestructuración del estado del Bienestar en España y la estructura de la desigualdad” a J. Adelantado (coord.) *Cambios en el estado del Bienestar* (Barcelona, Icaria, 2000).

- - - - “Las entidades voluntarias de acción social en España” en *Informe general*, (Madrid, Fundación Foessa, 2003)

- - - - “La reestructuración del estado de Bienestar en España y la estructura de la desigualdad” a J. Adelantado (coord.) *Cambios en el estado del Bienestar* (Barcelona, Icaria , 2000).

RODRÍGUEZ PÉREZ, Fernando Carlos, “Análisis comparativo de la normativa vigente en servicios sociales” en *Los Servicios Sociales de la Administración Local, II Jornadas de la FEMP* (Federación Española de Municipios y Provincias, 1989).

ROLDÁN, E., *¿Hacia un sistema de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España* (Madrid, Ed. Complutense, 2001).

ROSSELL, Teresa i Cristina RIMBAU “Spain – social services in the post-Franco democracy” en *The crisis in welfare* (ed. Brian Munday. Harvester Wheatsheaf, 1989).

RUBIOL, Glòria “Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom” a *Catalunya cap a l'any 2000* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill – Editorial Blume, 1979).

- - - - - *Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos* (Barcelona, Ed. Blume, 1980).

- - - - - *Los servicios sociales II. Leyes de Servicios Sociales en Europa* (Madrid, Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales, 1985).

- - - - - *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, 1986).

RUBIOL, Glòria i Antoni VILÀ, *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya* (Diputació de Barcelona, 2003).

RUEDA, Josep M., *Planificar, programar e implementar proyectos* (Barcelona, INTRESS- Ed. Certeza, 1994).

SALAS, G, *Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los Vagamundos* (Barcelona, Sebastia y Jaume Mathevat Estamper de la ciutat, y la universitat, 1636).

SANS, Carme *Terminologia de serveis socials i treball social*, Servei de Llengua catalana, Universitat de Barcelona, 2000.

SANTOLARIA, F. "Estudio introductorio", en M. Giginta, *Tratado de remedio de pobres* (Barcelona, Editorial Ariel i Edicions UB, 2000).

- - - - *Marginación y educación. Historia de la educación en la España moderna y contemporánea* (Barcelona, Ariel, 1997).

SARASA, S., *El servicio de lo social* (Madrid, INSERSO, Madrid, 1993).

- - - - "La última red de servicios personales", en J. Adelantado (coord.) *Cambios en el estado del Bienestar* (Barcelona, Icaria-UAB, 2000).

- - - - "Los servicios a las personas" a *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España* (Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals).

SARTORI, G. i L. MORLINO (eds.) *La comparación en las ciencias sociales* (Madrid, Alianza Universidad, 1994).

SCHEERENBERGER, R.C., *Historia del retraso mental* (Sant Sebastià, Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes i SIIS, 1984).

SCHNAPPER, D., *Què és ciutadania?* (Barcelona, Edicions La campana, 2003).

SITJÀ, Maria, *Terminología de los Asistentes Sociales* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i A.S. de Catalunya, 1988).

SECRETARIA DE MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PSOE *Servicios Sociales Municipales* (Madrid, s.a.).

SIMÓN, Lola i Idoia MARTÍN “Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco” en A. Gutiérrez Resa i Jordi Garcés (coords) *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. (València, Ed. Tirant lo Blanch, 2000) .

SOLÉ TURA, J. i E. AJA. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)* (Madrid, Siglo XXI, 1997).

TOPOLSKY, J., *Metodología de la historia* (Madrid, Cátedra, 1985).

TORRALBA, F. i A. VILÀ (coord.) *Perspectives de l'acció voluntària* (Barcelona, Edicions Pleniluni, 1999).

TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas* (Madrid, Editorial Tecnos, 1974).

TRIAS FARGAS, Ramon, *Narració d'una asfíxia premeditada. Les finances de la Generalitat de Catalunya* (Barcelona, Tibidabo Edicions 1985).

TUÑÓN DE LARA, M. et al., *Historia de España* (Valladolid, Ámbito Ediciones, 1999)

VALCÁRCEL, M^a Pilar i Miguel GÓMEZ “Proceso metodológico de trabajo en la sección de servicios sociales de la Paeria (Ayuntamiento de Lérida)” a *Actas del VI Congreso Estatal de Trabajadores Sociales - Asistentes Sociales, Oviedo, junio 1988* (Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales).

VALLS, F. i F. SOLDEVILA, *Historia de Catalunya* (Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2002).

VALLS, Ricard i Marino VILLA “Marco legal de la contratación externa de servicios sociales en Catalunya” a *Contratación externa en los Servicios Sociales* (Asociación de Economía de la Salud , 1988).

VALVERDE, J.M., *Vida y muerte de las ideas. Pequeña historia del pensamiento occidental* (Barcelona, Ariel, 1993).

VERNIS, Alfred *La gestió de les organitzacions no lucratives* (Barcelona, Proa – Columna, 1997).

VILÀ, Antoni (coord.) “Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social”, en *Jornada de estudio y debate sobre las repercusiones que de la nueva Ley de Pensiones no contributivas tendrá para las personas adultas con disminución psíquica*, Coordinadora de Tallers per a Minusvàlids Psíquics de Catalunya (Barcelona, 1991).

VILÀ, Antoni “Los servicios sociales en Cataluña”, en Gutierrez Resa, A. i Garcés, J. (coord.) *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas* (Tirant lo Blanch, Valencia, 1999).

VILAR, Pierre, *Catalunya dins l' Espanya moderna* (4 vols.) (Barcelona, Edicions 62, 1964).

- - - - *Historia de España* (Paris, Librairie Espagnole, 1975).

VILAR, S., *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios* (Barcelona, Kairós, 1997).

VIVES, J.L., *Obras completas*, (Madrid, M. Aguilar editor, 1947).

WOOLF, S., *Los pobres en la Europa moderna* (Barcelona, Editorial Crítica, 1989).

5. Documents no impresos

ALÒS i PINTÓ, M. Carme “Política social del Ayuntamiento de Navarcles 1970-1983” (maig 1987).

BARENYS, Rosa “Balanz de l'actuació del Govern de la Generalitat en política de Serveis Socials durant les tres legislatures (1980-1991)” (Barcelona, s.a.).

CARITAS ESPAÑOLA i COMITÈ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL “Materiales para un glosario sobre bienestar social” (Madrid, 1986).

COL·LEGI OFICIAL DE DIPLOMATS EN TREBALL SOCIAL I ASSISTENTS SOCIALS DE CATALUNYA, Delegació de Girona “Seminari sobre Treball Social municipal a les comarques gironines” (s.a.).

FEU, Montserrat, Teresa Rossell i Glòria Rubiol. “Trabajo social e integración social: análisis de un proceso”, Ponència per a les Jornades sobre interculturalitat a Almeria, 2000, organitzades pel Col·legi Oficial de Treballadors Socials d'Almeria i el Col·legi Oficial de Treballadors Socials de Catalunya.

FONT, J. i R. GOMÀ, “La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas” (s. a.).

FRANCO, Cristina i Antoni Vilà, “Equips bàsics de serveis socials d'atenció primària dels consells comarcals gironins. Una aproximació a les necessitats en els àmbits de la família i infància, vellesa, salut mental i immigració”, Girona, 1998.

MARTINELL, Alfons “El Centre de Formació d'Educadors especialitzats de Barcelona. Una visió històrica 1969-1980”. (Universitat de Girona s.a.).

MASSANA LLORENS, M. Pilar “L'atenció social primària a l'Ajuntament de l'Hospitalet (1975 – 1989)”, 2001.

MONTAGUT, Montserrat i Ramon ROJO “Diagnosi preliminar social dels barris perifèrics de Lleida”, 1979.

PELEGRÍ i VIANYA, Xavier “Les polítiques de serveis socials a Catalunya (1979-1999)” Tesi doctoral. Universitat Rovira i Virgili, Departament d'Antropologia social i Filosofia. Tarragona 2002.

PORCEL OMAR, Pilar “Perspectiva històrica i futur dels serveis socials” ponència presentada a les III Jornades de Serveis Socials de l'Associació Catalana de Municipis, Igualada, 26 de febrer de 1999.

RIMBAU, Cristina “L'obra socioassistencial de la Generalitat de Catalunya, 1931-1936”). Tesina de llicenciatura, Universitat de Barcelona, 1985.

VILÀ, Antoni, J. Manuel BARBERO, Amadeu MORA i Ramon NICOLAU,
“Els serveis socials en 20 anys d’ajuntaments democràtics a Catalunya”,
Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona, Gener de 1999 i
I Jornades de Badalona, Març de 1999 (Diputació de Barcelona, 1999).