

# La llei catalana en el context europeu

Per *Sebastià Sarasa Urdiola*, professor de sociologia a la Universitat Pompeu Fabra

La finalitat d'aquestes ratlles és situar la Llei de serveis socials recentment aprovada pel Parlament de Catalunya en les tendències que estan seguint els serveis socials europeus, i dic expressament europeus perquè les tendències seguides en els darrers vint anys pels serveis socials a la Unió Europea (UE) són diferents a les d'altres països com ara els Estats Units d'Amèrica (EUA).

La manca d'una definició homogènia a Europa sobre què són els serveis socials fa difícil una anàlisi comparada rigorosa de la nova Llei de serveis socials amb la legislació d'altres països. Hi ha un seguit de situacions de necessitat que són ateses per departaments heterogenis dependents de l'Estat i, a més, hi ha una gran ambigüitat en les fronteres entre els departaments de serveis socials i altres departaments, com ara els de salut pública (drogues, malalties mentals, atenció a la dependència), d'ensenyament (atenció preescolar), de justícia (atenció a joves delinqüents), de treball (polítiques actives d'ocupació), i de seguretat social (garantia d'ingressos mínims). Malgrat aquestes dificultats, és possible identificar alguns trets comuns en el desenvolupament dels serveis socials europeus al llarg dels últims vint anys que intentaré de resumir tot seguit.

Els serveis socials a la UE tenen tendència a guanyar major presència entre les prestacions de benestar social. A diferència dels EUA, on la despesa en serveis socials ha sofert una congelació que els fa perdre pes en el conjunt de la despesa pública, els estats membres de la UE estan augmentant la proporció de riquesa nacional que inver-

teixen en polítiques actives d'ocupació i en serveis adreçats a ajudar les famílies a conciliar l'activitat laboral amb les tasques d'atenció als menors i als adults dependents. Les dades d'Eurostat ens indiquen que la proporció del producte nacional brut (PNB) dedicat a Espanya a aquestes polítiques ha estat més que duplicada a partir de 1980. Ara bé, aquesta major inversió no ha estat el resultat d'una adequació necessària dels serveis socials catalans i espanyols als estàndards europeus, dels quals estàvem molt lluny, sinó que l'augment de la despesa pública en els serveis socials ha anat molt endarrerit respecte d'una tendència general a tota la UE que ha situat els països que més inverteixen en serveis socials l'any 1980 encara més lluny de Catalunya avui del que ja estaven en aquell any.

No és aquest el lloc per analitzar amb detall les causes d'aquesta inversió creixent en serveis socials en un context ideològic internacional en el qual l'estat del benestar ha estat proclamat en crisi i les recomanacions de les autoritats financeres han repetit una i altra vegada que cal controlar el dèficit públic sense augmentar els impostos i que calia reduir el paper de l'Estat a una funció residual en l'atenció dels riscos que el mercat i la comunitat fracassen en cobrir-los eficientment. No obstant això, les conseqüències dels canvis socials tan profunds com ara la caiguda de la fecunditat i l'envelliment demogràfic, el canvi en les preferències de les dones envers el rol que han de tenir en la família, i la major incertesa en l'estabilitat laboral dels homes han encès els llums d'alerta



Sebastià Sarasa Urdiola és doctor en ciències econòmiques i professor de sociologia a la Universitat Pompeu Fabra. Ha focalitzat la seva recerca en l'anàlisi comparada de les polítiques socials i les interrelacions Estat-societat civil en el camp del benestar social. Ha estat president de l'Associació Catalana de Sociologia i membre del Comitè Executiu de la Federació Espanyola de Sociologia.

pel que fa a la capacitat protectora que tenen les famílies davant dels riscos de pobresa i exclusió típiques de les diferents fases del cicle vital de les persones. L'anomenada "segona transició demogràfica" ha significat una democratització del risc d'exclusió relativa, malgrat que aquest risc és encara molt concentrat en les classes treballadores poc qualificades, i ha forçat a avançar cap a una major universalització de les prestacions socials, a la vegada que ha posat de manifest que una política social fonamentada en prestacions en metàl·lic és del tot insuficient, si no va acompanyada d'una provisió major de serveis socials.

En aquest context no és gens estrany que els moviments produïts a bona part dels estats membres de la UE hagin estat cap a la universalització dels serveis socials. A Itàlia, la Llei de 18 d'octubre del 2000 (núm. 238/2000) ha estat un pas rellevant cap a la modificació del sistema del benestar social italià que, com el català, estava massa orientat cap a la prestació exclusiva d'ajuts en metàl·lic, que li donava un caràcter més prestador de serveis socials universals. En la mateixa línia han anat les lleis d'universalització dels serveis d'atenció a les persones dependents aprovades la primera meitat dels anys noranta a Alemanya, Àustria i Luxemburg. Als països escandinaus, on les prestacions de serveis socials són universals des de fa temps, les reformes recents (Llei danesa del 2000 i llei sueca del 2001) en cap cas han estat una renúncia del principi d'accés universal als serveis socials.

Vist des d'aquesta perspectiva internacional europea, el pas endavant cap a la universalització dels serveis socials a Catalunya no és cap mesura excepcional, ans al contrari, és un pas que ens empeny en la mateixa direc-

**"La Llei de serveis socials ha estat una pràctica exemplar en el foment de la participació cívica en els serveis socials."**

ció que està prenent una bona part dels serveis socials europeus. Certament, l'abast de la universalització dels serveis socials a Catalunya està molt condicionat per la cartera de serveis que defineixi el Govern, però val a dir també que la garantia jurídica dels serveis socials com a dret subjectiu no sembla fàcil enlloc, tret d'alguns serveis concrets com l'atenció a la dependència o l'accés a centres de recursos. Allò que fa els serveis universals *de facto* és la voluntat política dels governs i de la societat civil, i ningú no ha de pensar que aquesta nova Llei de serveis socials ha de garantir per si mateixa la universalització dels serveis als nivells que tenen els països europeus més avançats. Caldrà en el futur més immediat forjar coalicions polítiques fortes en benefici de fer efectiva aquesta universalització.

Un segon tret comú arreu de la UE és el debat entorn de dues qüestions que estan relacionades entre si: la necessitat d'augmentar la participació ciutadana en els serveis socials, i la coordinació i la integració dels serveis proveïts per diferents nivells de les administracions públiques, la iniciativa mercantil i la no lucrativa. Tots dos temes estan relacionats entre si en la mesura que la participació de la ciutadania és entesa en dos sentits: d'una banda, la participació de les organitzacions cívi-ques en la identificació de necessitats socials, la fixació de prioritats i el seguiment de les polítiques, i, d'altra banda, la participació de les persones usuàries en les decisions dels professionals que afecten el seu benestar i que es materialitzen en una major capacitat de tria entre l'oferta de serveis existent.

La Llei de serveis socials dona resposta a aquest debat de la manera següent: pel que fa a la coordinació i la integració de serveis, hi ha dos aspectes de la Llei que apunten cap a una millora de la situació anterior. En primer lloc, afirma l'existència d'una xarxa pública de serveis socials a la qual es poden incorporar voluntàriament les entitats privades que seran finançades mitjançant conve-

nis. Aquesta possibilitat dóna major estabilitat financera i seguretat al sector privat d'iniciativa social que opera al nostre país, a la vegada que li reconeix el dret a participar en el Consell General de Serveis Socials, òrgan màxim de participació ciutadana en els serveis socials que la Llei prescriu que ha de comptar amb les associacions ciutadanes més rellevants en l'àmbit dels serveis socials per prendre part en la deliberació i en els processos de planificació, seguiment de la gestió i l'avaluació dels serveis socials. Aquesta major integració de la iniciativa social en la xarxa pública ha de garantir una millora en la coordinació dels serveis proveïts pel sector públic i el privat, malgrat que la capacitat de coordinació amb l'oferta proveïda pel sector privat no concertat no està garantida.

**“El pas endavant cap a la universalització dels serveis socials a Catalunya no és cap mesura excepcional, ans al contrari, és un pas que ens empeny en la mateixa direcció que està prenent una bona part dels serveis socials europeus.”**

El segon component de la Llei que ajuda a la coordinació de serveis és la creació del Consell de Coordinació de Benestar Social i el Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials. El primer pretén que les polítiques públiques de serveis socials estiguin articulades amb les polítiques en matèries de benestar social elaborades pels departaments d'Educació, Treball, Salut, Habitatge, Cultura i Justícia. Per la seva banda, el Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials ha de ser un òrgan consultiu d'experts en la recerca aplicada de serveis socials que, a més d'informar de les necessitats socials existents, haurà d'avaluar l'eficiència i l'equitat social del sistema, tasca, aquesta, que haurà de tenir en consideració les ineficiències derivades dels defectes en la coordinació entre els serveis de benestar social.

Pel que fa a la participació individual de les persones usuàries, la Llei garanteix recursos primordials com ara: el dret de la persona usuària a tenir un professional de referència, el dret a accedir al seu propi historial, i el dret a tenir una informació completa sobre les alternatives dispo-

nibles per millorar la seva situació i a escollir entre aquestes.

Finalment, no voldria acabar aquestes ratlles sense fer esment d'una dimensió de la nova Llei de serveis socials que ha estat objecte de polèmica, com és el reconeixement legal de la possibilitat de copagament per part de la persona usuària. Un dels arguments més utilitzats ha estat que un servei d'accés universal és, per la seva pròpia naturalesa, gratuït, i que els serveis socials han de ser gratuïts, de la mateixa manera que ho són les altres potes de l'estat del benestar: les pensions, els serveis sanitaris públics i l'educació obligatòria.

Però a hores d'ara convé no oblidar que les prestacions proveïdes per serveis que considerem universals no són sempre gratuïtes. És obvi que el sistema de previsió social que garanteix una renda als jubilats i discapacitats no és gratuït, malgrat que té una cobertura universal, ja que el gruix d'aquestes prestacions són atorgades als qui han contribuït prèviament amb part dels seus ingressos laborals. En l'ensenyament obligatori són moltes les famílies que paguen despeses addicionals en concepte de serveis de transport i de menjador, i a la sanitat pública, la persona usuària paga una porció de la despesa farmacèutica. Observant el que succeeix a altres estats europeus, veiem que en els règims de benestar on els serveis socials són universals *de facto*, com ara en els països escandinaus, el copagament de certs serveis socials és una pràctica habitual. La qüestió que realment ha d'importar és, un cop més, la voluntat política que hi hagi en el futur per identificar quins serveis han de ser objecte de copagament i per definir la quantia que cal pagar. El copagament no és intrínsecament bo ni dolent, ja que els seus efectes sobre l'equitat i la justícia distributiva depenen molt de com sigui definit.

La Llei de serveis socials ha fixat un marc legal força consensuat entre les forces polítiques i cíviques del país i, en aquest sentit, ha estat una pràctica exemplar en el foment de la participació cívica en els serveis socials. El resultat pot no haver estat del tot satisfactori per a les aspiracions i expectatives que cadascú hagi tingut, però ha estat un pas endavant en la línia dels canvis que estan vivint els serveis socials europeus. L'abast de la universalització, el grau d'equitat i de justícia distributiva, així com l'eficàcia dels serveis socials, dependran de la voluntat dels partits polítics i de la societat civil per aconseguir-les. En tot cas, la nova Llei fixa un marc legal millor que l'anterior.

# Una llei feta des del diàleg i la participació

Per *Joaquim Brugué i Torruella*, director general de Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya

## Introducció

L'elaboració d'un projecte de llei és una de les activitats polítiques més rellevants de qualsevol govern: serveix per regular i ordenar la societat, per abordar els seus conflictes i per conduir les polítiques públiques que, en definitiva, construeixen la comunitat. Incorporar la ciutadania en els processos de producció legislativa és, doncs, un objectiu ambiciós i que pretén tant millorar els continguts dels redactats com la seva aplicabilitat. La participació i el debat social enriqueixen els continguts de la norma, tot incorporant idees i sensibilitats que no sempre formen part del bagatge dels legisladors. Tanmateix, reforça la implicació de la ciutadania i, d'aquesta manera, l'aplicabilitat de la norma.

Durant els darrers anys hem anat incorporant allò que podem anomenar participació *ex post*. És a dir, un cop redactat i articulat el projecte legislatiu s'obre un període d'informació pública i de recollida d'alegacions. La tasca d'elaboració legislativa ja ha estat bàsicament realitzada, tot i que es permet mirar-la i comentar-la abans de seguir la tramitació parlamentària. La participació *ex post* és limitada, ja que, d'una banda, arriba només als més interessats i/o afectats i, d'altra banda, s'ofereix en un moment en què les oportunitats de canvi són més aviat reduïdes.

Davant aquestes limitacions, s'han volgut promoure processos de participació *ex ante*. Es tracta d'obrir el debat i d'incorporar els ciutadans en fases de producció legislativa en què les seves aportacions encara poden ser preses en consideració, alhora que es produeixen en un entorn on el mateix llenguatge —encara no articulat— facilita una inclusió més àmplia d'opinions i punts de vista. La participació *ex ante* permet un debat més obert, tant pel que fa als seus continguts com a les per-

sones que hi participen. Presenta una dificultat que no podem obviar: es produeix en el buit. El preu de l'obertura és que s'enceta un diàleg sobre un text encara inexistent i on, per tant, no es tracta d'esmenar o de mostrar acords i desacords, sinó de contribuir-hi amb idees pròpies. És evident que un debat d'aquesta mena és més exigent i difícil.

Un cop reconeguts els avantatges i les dificultats de la participació *ex ante*, cal maximitzar les primeres i minimitzar les segones. Amb aquest objectiu és essencial tant facilitar un debat obert com evitar que aquesta obertura es produeixi sense que la ciutadania disposi de punts d'orientació que li permeti entrar en un debat amb coneixement de causa i de manera constructiva. Per aconseguir-ho, cal, com a mínim, treballar en tres direccions:

- *Definir els marcs de referència*; és a dir, fixar l'agenda del debat: oferir un document que ens informi tant dels principals eixos del projecte legislatiu com dels límits (polítics, econòmics, normatius) que caldrà prendre en consideració.

- *Organitzar espais i mecanismes per al debat i la recollida de les aportacions ciutadanes*; és a dir, planificar i executar els diferents instruments que han de permetre la materialització de la participació ciutadana i garantir la màxima obertura i diversitat de veus.

- *Recollir les aportacions, sistematitzar-les i retornar-les*; és a dir, fer real la tasca d'escoltar els ciutadans. Massa sovint es provoca que la gent parli sense després prendre nota d'allò que han dit. Si no es vol cansar i frustrar els ciutadans, és imprescindible assegurar-se que se'ls escolta i demostrar-ho treballant i sistematitzant les seves aportacions. Tanmateix, cal mostrar als participants els resultats del seu esforç i, per tant, és

“En total, es van portar a terme 121 actes, amb formats i característiques molt diversos, als quals van assistir aproximadament 7.500 persones.”

imprescindible articular una fase de retorn on es donin explicacions sobre quines aportacions han estat incorporades, i quines no, en el redactat normatiu. Aquest retorn, a més, fa visible la utilitat del procés participatiu. A continuació repassarem el procés de participació que ha acompanyat la Llei de serveis socials i ho farem a partir dels tres moments als quals acabem de referir-nos.

#### **El marc de referència de la Llei: informació i difusió abans de començar el debat**

El procés d'elaboració de la Llei de serveis socials de Catalunya es va iniciar amb l'encàrrec a un comitè de persones expertes, al juny de 2004, de la redacció d'un Document de bases. Aquest Document, d'una banda, havia de servir per nodrir el futur articulat de la Llei i, de l'altra, havia d'actuar com a fil conductor i marc de referència del procés participatiu. Fins al novembre de 2004, el comitè de persones expertes va treballar en la seva redacció a partir de les previsions del Pacte del Tinell i de documents i aportacions de la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, el Llibre Blanc de l'Atenció Primària de l'Ajuntament de Barcelona i diverses entitats de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

Un cop va finalitzar la redacció del Document de bases, la consellera de Benestar i Família va comparèixer, el 17 de novembre de 2004, davant la Comissió de Política Social del Parlament de Catalunya per presentar el contingut del Document i el procés participatiu que s'iniciava en aquell moment i que es va estendre fins al juny de 2005.

Un cop oficialitzat el Document de bases, calia donar-li difusió i fer-lo arribar a aquells que protagonitzarien el debat posterior. Se'n van, doncs, editar 4.000 exemplars i es van trametre a tots els ajuntaments, els consells



Joaquim Brugué i Torruella és llicenciat en ciències econòmiques, diplomad en anàlisi de dades per a les ciències socials (Essex University) i doctor en ciència política i de l'Administració (UAB). Actualment és professor titular del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB. Ha desenvolupat la seva activitat docent i d'investigació en els àmbits de la gestió pública, el govern local, la participació ciutadana i l'anàlisi de les polítiques públiques. Actualment, i des dels inicis de l'any 2004, és el director general de Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya.

comarcals i les diputacions, així com als col·legis professionals i a les entitats i associacions registrades al Departament de Benestar i Família. Paral·lelament, es va publicar aquesta informació al Portal Social, alhora que se sol·licitava a totes les revistes i publicacions electròniques del sector que fessin difusió d'aquesta informació. També es van fer actes de presentació del Document de bases al llarg del territori a petició d'entitats o institucions. En total, es van portar a terme 121 actes, amb formats i característiques molt diversos, als quals van assistir aproximadament 7.500 persones: des de sessions informatives de 50 minuts fins a jornades de debat de tres dies de duració; des de trobades amb la desena de persones de la junta directiva d'una entitat, fins a sessions amb les 250 persones de l'assemblea d'un col·legi professional. Aquesta flexibilitat, doncs, va permetre donar una resposta eficaç a les diferents necessitats d'informació de les persones que van intervenir en el procés participatiu.

Com ja hem esmentat, aquesta tasca de fixar i difondre el marc de referència és crucial per tal que el debat social i les aportacions ciutadanes es puguin realitzar amb les mínimes condicions. La Llei de serveis socials així ho fa fer i, des del nostre punt de vista, aquesta ha estat una de les claus de l'èxit del procés de participació.

#### **Els espais de participació: qui i com**

Un cop establert el marc de referència, ens toca entrar en el disseny, l'organització i la gestió dels espais i els

canals de participació. Estem davant d'una fase més instrumental i metodològica, però que cal abordar sense improvisacions i amb rigor. En el cas de la Llei de serveis socials, el procés de participació es va planificar i es va executar amb qualitat. No podem ara fer-ne una anàlisi acurada, però sí oferir algunes dades i una descripció del procés.

D'entrada, pel que fa al qui, en el procés participatiu de la Llei de serveis socials de Catalunya, hi van intervenir quatre col·lectius diferents: el mateix personal del Departament de Benestar i Família, el sector públic dels serveis socials, el sector privat i professional dels serveis socials i la ciutadania en general. La participació d'aquests col·lectius es va organitzar, bàsicament, a través d'actes presencials que, de vegades, únicament tenien un caràcter informatiu i que, en la majoria dels casos, es van plantejar com a espais de debat i de recollida d'esmenes i aportacions. Com ja hem avançat anteriorment, es van organitzar 121 actes a tot el territori, en els quals van assistir unes 7.500 persones.

Cal destacar, així mateix, que el procés de participació impulsat des del Departament de Benestar i Família va ser complementat pels processos de debat intern generats per l'Ajuntament de Barcelona (conjuntament amb l'Associació Barcelona Acció Social) i pel Consell de Coordinació de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona, així com per altres fòrums de debat impulsats per les entitats associades a la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social, l'Espai de Debat Permanent sobre Serveis Socials, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques.

Un dels reptes més importants del procés participatiu va ser aproximar-se a la ciutadania a títol individual, la qual cosa implicava organitzar el debat entorn d'uns eixos clars i comprensibles. Així, es va tenir una cura especial en la redacció del Document de bases i dels diferents continguts informatius, la qual cosa va permetre establir una relació fluida amb persones de molt diversa formació i interessos. Per tal de rebre les aportacions de la ciutadania, es va posar en marxa un espai al Portal Social ([www.portalsocial.net](http://www.portalsocial.net)) del Departament de Benestar i Família que contenia el Document de bases, una memòria explicativa i un formulari per trametre comentaris, aportacions, suggeriments i esmenes, que van ser llegides, valorades i contestades pel comitè de persones expertes mitjançant un protocol de resposta. La participació a través d'Internet i dels diferents actes presencials va generar una cinquantena de documents

elaborats per diferents entitats i ens locals i més de setanta aportacions realitzades per ciutadans de forma col·lectiva o individual. El volum de la informació tramesa pels participants va superar les 1.200 pàgines.

### **El retorn: retre comptes i mostrar utilitat**

Ja hem fet esment de la importància d'aquesta darrera fase. Ara volem, però, subratllar la necessitat d'incorporar-la en els protocols participatius, ja que és l'única manera de fer-la efectiva. Només si ho hem planificat amb anterioritat disposarem dels materials i les eines necessàries per al retorn. Si no hem imposat l'obligació de recollir les conclusions per escrit de les aportacions dels ciutadans, si no documentem els seus debats, si no processem allò que ens arribi a través d'Internet, si no hi ha un calendari de treball, o si no hem previst com sintetitzarem tots aquests volums d'informació, el retorn no passarà de ser una voluntat retòrica.

A més de veure com recollim ordenadament i sistemàtica les aportacions ciutadanes, també ens interessa valorar quin impacte han tingut en la decisió final, quina ha estat la seva utilitat real. Les relacions causals són molt difícils d'establir en aquest àmbit, però cal comparar els continguts del procés participatiu amb els continguts de l'articulat legislatiu final, ja que només així en podrem identificar les coincidències i les discrepàncies.

En aquest sentit, les aportacions rebudes durant el procés participatiu es van sintetitzar en un informe que es va trametre a tots els participants i al comitè de persones expertes. A partir d'aquest document, el comitè va reescriure el Document de bases i hi va incorporar un bon nombre d'esmenes presentades. Finalment, el Departament de Benestar i Família va elaborar l'articulat de l'avantprojecte, que posteriorment va ser aprovat pel Govern i tramès al Parlament de Catalunya. A partir d'aquest text s'ha pogut constatar tant la sintonia amb les demandes i les expectatives de la ciutadania com l'enriquiment que ofereix un procés com el que acabem de sintetitzar.

# Aspectes ètics per a vides vulnerables

Per *Carles Cruz Moratones*, director de l'Observatori d'Ètica Aplicada a la Intervenció Social integrat dins la Fundació Campus Arnau d'Escala

Les qüestions ètiques presents explícitament i implícitament en la nova Llei de serveis socials catalana són diverses i de gran importància per a la ciutadania en general i pels usuaris i professionals dels serveis socials en particular, atès que afecten directament la vida de les persones i que ho solen fer en moments de fragilitat o vulnerabilitat. Al nostre entendre, la Llei ha d'esdevenir una nova ocasió per continuar i augmentar el debat sobre els aspectes ètics presents en l'àmbit dels serveis socials. Tanmateix, un aprofundiment sobre els aspectes ètics de la Llei de serveis socials també ajuda a contextualitzar-la i enriquir-la, en la mesura que fa aflorar la reflexió sobre aquells valors submergits en el seu text.

En una primera aproximació, ens sembla detectar en la Llei set grans àmbits sobre els quals fora bo encetar una reflexió ètica. Aquests àmbits són: justícia social i estat del benestar; llibertat i autonomia de les persones; secret professional, confidencialitat i accés a les dades; interculturalitat i respecte a la diversitat; estigmatització, normalització i cronificació; recerca i innovació tecnològica; ètica i deontologia professional.

## Justícia social i estat del benestar

Com es veu en el punt III de l'exposició de motius, aquesta Llei pretén ser el fonament de la quarta columna de l'estat del benestar. Tal com l'entendem, l'estat del benestar no és un luxe ni una forma de tancar forats, sinó una forma de fer justícia proporcionant serveis que satisfaran necessitats que tothom té o pot arribar a tenir. Com passa amb els serveis de salut, els serveis socials també són heterogenis, en el sentit que cobreixen necessitats ben diferents. Ara bé, cal anar en compte amb l'accent que es vulgui posar en el caràcter universal dels ser-

veis socials, presos en conjunt, ja que no totes les necessitats que es cobreixen amb el que es coneix com a serveis socials mereixen la mateixa consideració. En aquest sentit, és important que una societat assumeixi que sovint les causes que fan que una persona passi per una situació de malestar (per exemple, el maltractament per part de la parella; o l'estigmatització pel fet de tenir alguna discapacitat) no són solament de tipus personal (no és culpa seva, ni és culpa de la mala sort), sinó que són de tipus estructural o social. És per això que és importantíssim encarar les causes del malestar de les persones, no sols per a evitar que la persona en qüestió pateixi més, sinó perquè pot ser una qüestió de justícia social.

## Llibertat i autonomia de les persones

Aquesta qüestió està apuntada al llarg de l'article vuitè de la Llei. De la multitud de qüestions que es poden abordar sobre la llibertat de les persones, ens sembla pertinent destacar aquí la d'autonomia. Com a mínim, hi ha dos usos diferents d'aquest terme: l'emprem per a referir-nos a la capacitat d'una persona d'autogovernar-se, de prendre decisions per ella mateixa; i per a referir-nos a la capacitat d'una persona per a desenvolupar activitats bàsiques i quotidianes de la vida, per exemple llevar-se del llit, vestir-se, menjar o caminar. Malauradament, en el camp dels serveis socials no sempre s'ha respectat la capacitat d'autonomia de les persones en el sentit d'autogovernar-se, i això perquè, entre altres raons, s'ha confós ambdós usos del concepte i perquè els serveis socials sovint atenen persones amb el que podríem anomenar una autonomia moral fràgil, feble o incompleta. El fet que una persona tingui limitacions en la seva autonomia física no significa, ni de bon tros, que

Carles Cruz i Moratones és magistrat de l'Audiència Provincial de Girona i és director de l'Observatori d'Ètica Aplicada a la Intervenció Social integrat dins la Fundació Campus Arnau d'Escala (amb el Departament d'Acció Social i Ciutadania, la Universitat de Girona, l'Institut d'Assistència Sanitària i la Fundació Drissa com a patrons). També és membre del grup d'experts en violència de gènere i violència domèstica del Consell General del Poder Judicial.



les hagi de tenir en la seva capacitat de judici. D'altra banda, que una persona sigui incapaç de prendre determinades decisions, no significa que ho estigui per a qualsevol decisió que l'afecti (per exemple, una persona amb demència senil pot estar incapacitada per prendre decisions sobre els seus diners, però això no significa que no estigui capacitada per decidir què vol de postres). En aquest àmbit, considerem urgent una reflexió professional i un desplegament normatiu de les obligacions, els límits, les excepcions i condicions d'allò que el camp sanitari ha anomenat *consentiment informat*.

#### **Secret professional, confidencialitat i accés a les dades**

El dret a la participació i a la informació, la confidencialitat i l'accés a les dades que la Llei de serveis socials garanteix, són qüestions que de vegades són difícils d'articular i que requereixen lleis, reglaments i protocols de bones pràctiques que ajudin a fer-les efectives. Per exemple, la qüestió dels peritatges i del que podríem anomenar avaluacions o teràpies coercitives, és a dir, aquells casos en què el professional s'enfronta a situacions de doble fidelitat (a la persona usuària i a l'entitat o institució per a la qual treballa) tal com es pot veure en l'article 39.6 de la Llei.

#### **Interculturalitat i respecte a la diversitat**

A hores d'ara, la societat catalana, com la majoria de societats occidentals democràtiques, ja és una societat pluricultural. Fruit d'aquest encontre, la societat catalana veu transformat el seu caràcter i una part important de les persones usuàries i destinatàries d'alguns serveis són persones

“És importantíssim encarar les causes del malestar de les persones. No tan sols per a evitar que la persona en qüestió pateixi més, sinó perquè pot ser una qüestió de justícia social.”

amb cultures diferents. Aquest fet provoca sovint dilemes i conflictes ètics en els professionals, entre els professionals i els usuaris, i entre els usuaris mateixos. És per això que articles com el 9.13 resulten clarament importants.

#### **Estigmatització, normalització i cronificació**

Un problema seriós del sistema de serveis socials és que massa sovint algunes de les persones que necessiten rebre alguns dels seus serveis (especialment les persones pobres i les persones amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental) queden estigmatitzades com a “no útils”, “improductives” o com una “càrrega social”. En una societat com la nostra, on la imatge és tan important, aquest fenomen perjudica extraordinàriament el benestar de les persones destinatàries dels serveis socials, constitueix una injustícia envers elles i en dificulta la plena integració en la societat. En aquest sentit, s'ha de propiciar la lluita contra l'estigmatització, com molt bé diu la Llei en l'article 4.k.

Pel que fa a la normalització, cada vegada més gent i professionals parlen dels possibles efectes perversos d'aquelles institucions en les quals les persones residents o usuàries tenen unes característiques més o menys homogènies i, sobretot, tenen molt poc contacte amb l'exterior de la institució. D'entre aquests efectes perversos solen destacar la “normalització de la patologia”, un procés a través del qual i en el qual s'aconsegueix que allò que a fora d'aquestes microsocietats tancades és considerat com a excepcional, o no convenient, en algunes institucions arriba a esdevenir normal. Un altre dels perills dels serveis socials ha estat, i és, que allò que podria ser una necessitat temporal es converteixi en una necessitat permanent perquè no s'ha tingut en compte ajudar la persona a ser autònoma moralment,



funcionalment i/o a ser autosuficient. Es tracta d'aquelles situacions en les quals els serveis socials, en la seva voluntat de ser una ajuda, deriven i creen una relació de dependència que seria evitable. Aleshores parlem de *cronificació* de les relacions de prestació de serveis.

### Recerca i innovació tecnològica

La Llei de serveis socials insisteix en diferents apartats (com, per exemple, en l'article 76) sobre la necessitat de fomentar la recerca, la innovació tecnològica i el desenvolupament, la qual cosa és absolutament desitjable i necessària. Ara bé, a ningú se li escapa la necessitat de fer-ho amb condicions que siguin absolutament respectuoses amb els valors i els drets d'aquelles persones que participen en la recerca. Perquè els perills de la investigació no tan sols es donen en l'àmbit clínic, un camp en el qual s'han establert mecanismes rigorosos de control ètic a través dels comitès ètics d'investigació clínica d'ençà d'anys enrere, sinó en qualsevol investigació en la qual participin persones i éssers que poden patir.

### Ètica i deontologia professional

L'article 86 de la Llei de serveis socials exigeix als professionals que compleixin els deures relatius a la deontologia professional i obliga el departament competent en matèria de serveis socials a promoure els valors i les bones pràctiques ètiques. Ara bé, això només és possible si s'afronta col·lectivament el repte de trobar les millors solucions pos-

sibles als problemes ètics que planteja la pràctica quotidiana per tal que l'Administració pública pugui assumir la responsabilitat de fer-les seves i dictar les orientacions oportunes.

Amb tot, aquestes línies només pretenen ser una petita mostra sobre els aspectes ètics presents en la nova Llei de serveis socials, cosa que ens fa pensar en la necessitat d'encetar un debat més agosat i d'elaborar lleis i/o reglaments que desenvolupin més detalladament alguns aspectes que la Llei només apunta.

“Un problema seriós del sistema de serveis socials és que massa sovint algunes de les persones que necessiten rebre alguns dels seus serveis (especialment les persones pobres i les persones amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental), queden estigmatitzades com a “no útils”, “improductives” o com una “càrrega social.”

# Un model mixt de finançament dels serveis socials

Per *Joan Costa i Font*, professor de la London School of Economics and Political Science (LSE), el CAEPS i la UB, i *Anna Garcia González*, investigadora de l'LSE i el CAEPS

## Drets socials i intervenció pública

Els drets socials no són elements estables de cap societat, sinó que van evolucionant en funció de les preferències i els valors del moment. Les societats que tenen una aversió a la desigualtat més elevada tendeixen a donar una cobertura més àmplia a aquells que ho necessiten més (cas del països escandinaus). No obstant això, els polítics que cerquen capgirar les desigualtats s'enfronten amb els límits de l'eficiència. És a dir, l'acció de l'Estat ha d'anar dirigida a evitar l'exclusió, sense desincentivar l'estalvi, i ha de ser neutra vers accions de tipus personal.

Tots els estats del benestar es justifiquen per dur a terme dues funcions molt bàsiques (Barr, 2001): la funció redistributiva (o Robin Hood) i la funció asseguradora (o de guardiola). La primera proporciona alleujament de la pobresa, cohesió i reducció de l'exclusió social, tot i que al darrere de tota política hi ha uns criteris de finançament que defineixen a la pràctica els principis d'equitat. Així, l'ajustament per capacitat econòmica, per necessitat del servei o per nivell de benefici són criteris relativament senzills de definir, però d'elevada complexitat per dur-los a terme a la pràctica de cada dia. En l'àmbit dels serveis socials es planteja una certa substitució entre la intervenció de l'Estat i l'acció de l'individu dintre del marc familiar, cosa que permet considerar les circumstàncies comunitàries per evitar que l'acció pública substitueixi la social. Pel que fa a la funció "guardiola", val a dir que l'acció pública actua amb un cert paternalisme benivolent en finançar allò que els individus no podien o no han estat capaços de preveure

ells mateixos, com ara la necessitat d'atenció domiciliària o de serveis personals per circumstàncies diverses més o menys previsibles.

## La Llei de serveis socials a Catalunya

La societat catalana, com tota societat moderna, es veu amb la necessitat de fer front a nous reptes socials derivats de la immigració, l'envelliment de la població i la integració de determinats col·lectius de població amb problemes propis (salut mental, etc.). Per a dur a terme aquestes accions és necessari un marc institucional que les fonamenti i que contingui els principis necessaris perquè després l'acció pública pugui dissenyar polítiques. En aquest sentit, des del dia 4 d'octubre del 2007 tenim un nou instrument: la Llei de serveis socials. Es planteja un nou model d'atenció a les persones, on es reconeix el dret als serveis socials i a la prestació a Catalunya, i que representa una consolidació de l'estat del benestar en algunes esferes on existeix una discussió internacional sobre els límits del paper de l'Administració. Aquesta nova Llei incorpora un sistema finançat prèviament per impostos (*pre-funded tax-system*) que garanteix una cobertura bàsica i aconsegueix d'aquesta manera la funció redistributiva. Addicionalment, té la virtut que deixa a les institucions del sector social i privat expandir la capacitat de provisió del servei (Costa-Font i Garcia-González, 2007). El finançament públic que incorpora la Llei permet evitar problemes d'informació imperfecta i miopia de la població a l'hora de determinar el nivell de recursos necessaris per a un

“El model de serveis socials català, a poc a poc s’allunya del model d’atenció familiar característic dels països mediterranis i passa a ser un model mixt format per característiques del model escandinau, com ara la tendència a la gratuïtat i la universalitat i el rol principal de les institucions locals, i el model anglosaxó en què els serveis són en part finançats per la persona usuària mitjançant tests de mitjans.”

mateix i per a la comunitat de referència. Així, el sistema no sols persegueix un principi d’equitat, sinó que assoleix objectius d’eficiència en la mesura que el cost del servei és inferior al que hauria de fer front l’individu si no hi hagués cobertura pública.

La nova Llei de serveis socials està dissenyada de tal manera que possibilita l’expansió dels serveis socials, ja que part de les funcions regulatòries (bona part competència de la Generalitat) estan separades de les responsabilitats financeres i aquestes a més a més recauen a diferents nivells de govern, principalment les administracions locals. L’administració regulatòria pot reservar el crèdit polític per a una convenient satisfacció de necessitats sense fer-se responsable de la globalitat dels costos financers (Alber, 1995). Això permet harmonitzar l’autonomia municipal i la descentralització, que també dins de Catalunya pot tenir un efecte beneficiós. El sistema planteja a més criteris de cooperació entre administracions i per tant evita una coordinació unilateral. En efecte, s’estableix que “el sistema públic de serveis socials s’organitza en forma de xarxa per treballar en coordinació, en col·laboració i diàleg entre tots els actors que intervenen en el procés d’atenció a les persones” (article 15.1). En tot cas, els possibles problemes de coordinació que es podrien donar resultat d’una estructura financera fragmentada quedarien prèviament solucionats. Un altre aspecte que cal destacar del finan-



Anna Garcia González és investigadora del Centre d’Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials (CAEPS). És llicenciada en economia i diplomada en turisme per la Universitat de Barcelona. Recentment ha fet recerca a la London School of Economics and Political Science (2007) i ha publicat en Eurohealth sobre economia de la salut.



Joan Costa i Font, professor d’economia política a la London School of Economics and Political Science (LSE) i la Universitat de Barcelona. Ha estat promotor de la plataforma Sobirania i Progrés i fundador de la Catalan Society a la LSE.

çament de la Llei esmentada és que s’especifiquen incentius personals a la conducta eficient en la mesura que es preveu un cofinançament ajustat per recursos, especialment en aquells serveis que són bàsics de l’individu independentment de la seva necessitat. Així, “l’usuari o usuària pot haver de participar en el pagament del cost de les prestacions que comportin substitució de la llar, alimentació, vestit, neteja de la llar i allotjament” (article 24.6). Un exemple més específic en el tractament dels anomenats serveis socials bàsics on s’exposa que “sense perjudici que els serveis socials bàsics han de tendir a la gratuïtat i a la universalitat, l’usuari o usuària pot haver de copagar el finançament de la teleassistència i dels serveis d’ajuda a domicili” (article 62.1).

#### **Implicacions i selecció del model d’atenció**

A poc a poc, Catalunya s’allunya del model d’atenció familiar característic dels països mediterranis —on hi ha una oferta limitada de serveis d’atenció social i la majoria d’aquests són produïts pel sector informal i el paper de les institucions és modest. El model català actual passa a ser un model mixt format per característiques del model escandinau —model públic de serveis socials on els serveis estan disponibles extensament sota el principi d’universalitat i les institucions locals ocupen un rol principal en el finançament i la planificació de la producció dels serveis d’atenció social— i el model anglosaxó —on l’Estat assumeix la responsabilitat de la provisió dels serveis d’atenció social, però busca al

mateix temps activament minimitzar la seva responsabilitat i el finançament de serveis públics. Aquests serveis són mitjançant tests de mitjans i previstos exclusivament per a la gent amb pocs recursos (Anttonen and Sipilä, 1996). Així, és especialment rellevant que per determinar la participació de les persones usuàries la Llei determina que "s'ha de tenir en compte la naturalesa del servei, el cost de referència, la capacitat econòmica de la persona usuària (s'entén mitjançant un test de mitjans econòmics), especialment el seu nivell de renda, i el sector de població a qui s'adreça la prestació o el servei" (article 67.1). D'aquesta manera es garanteixen objectius tant d'eficiència com d'equitat. No obstant això, segueixen existint problemes pel que fa a l'ajustament de la capacitat econòmica dels individus. Per exemple, els criteris de riquesa queden exclosos potser per la complexitat d'incorporar-los. Per tant, per a futures reformes, queda oberta la qüestió de com gravar la renda intertemporal sense que això porti efectes indesitjables en la conducta econòmica dels individus, especialment els serveis dirigits a la gent gran.

Una altra qüestió és que si el test de mitjans –i per extensió el copagament– és determinat pel municipi sense coordinació territorial, pot repercutir en una manca d'equitat horitzontal al territori, ja que gent en circumstàncies econòmiques similars podrien estar participant en quanties diferents i d'aquesta manera no serien tractats de forma similar. Però, tot i així, si les regles d'assignació del finançament dels serveis socials als municipis incentiven la competència entre ells a través d'indicadors de qualitat i eficiència, és possible que els municipis amb pitjors serveis copiïn els de millors serveis i a llarg termini la coordinació no sigui necessària.

“Catalunya s'allunya del model d'atenció familiar característic dels països mediterranis, on hi ha una oferta limitada de serveis d'atenció social i la majoria d'aquests són produïts pel sector informal i el paper de les institucions és modest.”

### Conclusió

El nou rol de l'Administració i el nivell de finançament públic dels serveis d'atenció social són un eix essencial per garantir l'eficiència i l'equitat dels estats de benestar moderns. La nova Llei de serveis socials és un avenç en la definició i l'aclariment dels criteris d'accés al serveis socials. Està dissenyada de tal manera que garanteix una cobertura bàsica, possibilita l'expansió dels serveis socials i crea també incentius per a les institucions del sector privat perquè desenvolupin productes financers i/o expandeixin la capacitat de provisió del servei. D'aquesta manera, el model de serveis socials català, a poc a poc, s'allunya del model d'atenció familiar característic dels països mediterranis i passa a ser un model mixt format per característiques del model escandinau, com ara la tendència a la gratuïtat i la universalitat i el rol principal de les institucions locals, i el model anglosaxó en què els serveis són en part finançats per la persona usuària mitjançant tests de mitjans. El disseny dels criteris del test de mitjans són part essencial del sistema, si bé queda com a assignatura pendent la progressiva delimitació del que és la posició socioeconòmica per assolir objectius d'equitat i neutralitat.

### REFERÈNCIES:

- ALBER, J. *A framework for the comparative study of Social Services*. Journal of European Social Policy, 1995. 5 (2) 131-149.
- ANTTONEN, A., SIPILÄ, J. *European Social Care Services: is it possible to identify models?* Journal of European Social Policy 1996; 6 (2) 87-100.
- BARR, N. *The Welfare State as a piggy bank*. Oxford University Press, 2001. Book.
- COSTA-FONT, J., GARCIA-GONZÁLEZ, A. *Long-term care reform in Spain*. Eurohealth. 2007. 13 (1) 20-22.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. DOGC número 4990/2007, de 18 d'octubre.

# Nous reptes i noves oportunitats per al treball social

Per *Pilar Puig*, presidenta del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya

Finalment, el proppassat 3 d'octubre, el Parlament va aprovar per unanimitat la Llei de serveis socials tan esperada i, una vegada amb el text definitiu a les mans, tothom, però sobretot els que vàrem participar en la seva elaboració, podem observar l'ampolla mig plena o mig buida, segons hagi recollit en el seu text definitiu les nostres aspiracions o no com a ciutadans i ciutadanes, com a professionals que utilitzarem la norma com a eina i el recurs en la nostra quotidianitat professional, però també com a possibles beneficiaris en algun moment de les nostres vides.

Volem recordar, ho creiem just, el procés participatiu que es va endegar, per primera vegada, en l'elaboració d'una llei, que és d'agrair. Volem, però, remarcar també que aquesta participació ens va donar un grau diferent de coresponsabilització, ja que hem tingut l'oportunitat d'introduir canvis i que es tinguessin en compte. No tots s'han vist reflectits en el text, és evident, però hi tornarem més endavant.

No podem defugir fer un comentari sobre com una altra llei, la popularment coneguda com a Llei de la dependència, la Llei de la promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, pot mediatitzar, creiem que en positiu, el desenvolupament de la Llei de serveis socials. Tota llei queda invalidada en bona part si el seu desplegament no va acompanyat dels reglaments i protocols d'aplicació corresponents, i el que és tant o més important com aquests, el pressupost que s'hi destina. És del record de tothom el no-

desplegament total d'anteriors lleis de serveis socials, que en la seva lletra no eren dolentes, però que van ser en bona part inoperants per falta dels reglaments apropiats.

Bé, creiem que la coincidència en el temps d'ambdues normatives beneficia un ràpid desplegament de la nostra, que es converteix, com a llei pròpia, en instrument d'aplicació i complementarietat de la Llei estatal, tot definint els serveis socials que volem per al país.

Per tant, des del nostre punt de vista, com a societat, però també com a professionals del treball social, tenim davant nostre un horitzó ple de reptes, reptes que ens fan visualitzar tot un seguit d'incerteses: noves formes d'afrontar la professió, davant els nous drets de la ciutadania?, quart pilar de l'estat del benestar a casa nostra?, tindrem recursos materials suficients per a la demanda que generi?... i tantes altres!

Però estem davant de l'ampolla mig plena. Tot repte, amb la seva incertesa, és generador de conflicte i, per tant, d'oportunitats. Oportunitats de nous drets de la ciutadania, de dignificació dels serveis socials davant la societat i, per tant, de noves formes d'exercir el treball social. No parlarem aquí del repartiment de recursos o del dret als recursos, ben diferent per cert, però sí que volem deixar constància que per a tots els professionals ha de significar canvis substancials en la seva pràctica professional. També la implementació del professional de referència dona noves dimensions de futur per als treballadors i treballadores socials.

Pilar Puig és diplomada en treball social. ICESB-UB, amb un postgrau d'antropologia aplicada als serveis socials (UAB), i llicenciada en antropologia social i cultura per la Universitat de Barcelona. Va ser responsable dels serveis socials de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet del 1987 al 1991 i del 1999 al 2003. Actualment és la directora de Serveis de Salut Pública i Consum i Dona del mateix ajuntament. També és professora tutora de la UNES en les matèries d'antropologia social i cultural (antropologia política i estructura social) i treball social (introducció al treball social i estructura social moderna).



Quan esmentàvem el procés de participació, en començar, i anunciàvem que hi tornàriem, pensàvem que ara és el moment oportú. Volem fer una referència a la demanda que una bona part dels que hi vàrem participar fèiem i que no s'ha plasmat en la nova normativa: la consolidació de la cartera de serveis. Crèiem important —i ho seguim creient— que és imprescindible que el dret als serveis socials es consolidi, que no depengui de la quantitat que es vulgui destinar cada període en el pressupost i del decret del Govern corresponent, i, per sobre de tot, que les ampliacions, el que no es considera un dret bàsic mínim, es consolidin sense marxa enrere.

“Tot repte, amb la seva incertesa, és generador de conflicte i, per tant, d'oportunitats. Oportunitats de nous drets de la ciutadania, de dignificació dels serveis socials davant la societat i, per tant, de noves formes d'exercir el treball social.”

Temps hi haurà, en el procés de desenvolupament i aplicació de la Llei de serveis socials, per millorar-la. La realitat en el temps acaba imposant processos de millora per exigència de la ciutadania i la realitat del present és que la nova normativa que crea algunes incerteses, també, i fona-

“Crèiem important —i ho seguim creient— que és imprescindible que el dret als serveis socials es consolidi, que no depengui de la quantitat que es vulgui destinar cada període en el pressupost i del decret del Govern corresponent.”

mentalment, generi esperança de millora i expectatives de canvis positius.

No volem acabar sense agrair als grups polítics la seva unanimitat en votar la Llei de serveis socials, però al mateix temps, els emplacem a exercir aquesta unanimitat a l'hora d'aprovar pressupostos suficients per consolidar realment aquesta quarta pota de l'estat del benestar a casa nostra, perquè es pugui garantir el dret de la ciutadania amb els recursos de qualitat i abundància que com a professionals reclamem.

# L'òptica del Col·legi d'Educatrices i Educadors Socials

Per *Maite Mauricio i Jareño*, presidenta del Col·legi  
d'Educatrices i Educadors Socials de Catalunya

El passat 3 d'octubre es va aprovar al Parlament de Catalunya, per unanimitat, la Llei 12/2007 de serveis socials, fet que hem de celebrar. És important i imprescindible el consens polític per tal que la societat catalana avanci cap a la inclusió social de totes les persones.

Aquesta Llei suposa un pas endavant en el reconeixement de drets de les persones, i en l'impuls del sistema dels serveis socials per tal d'equiparar-lo a altres sistemes de l'estat del benestar: el d'educació, el de salut i el de seguretat social. És fer emergir els serveis socials com uns serveis per a totes i tots, per deixar enrere imatges estigmatitzadores i anar a les de promoció i de servei per a tota la població.

Una de les majors virtuts d'aquesta Llei ha estat el procés participatiu amb el qual s'ha elaborat, on han participat tots els sectors implicats. El Col·legi d'Educatrices i Educadors Socials de Catalunya (CEESC) hi va ser present des de l'inici, tant a escala individual com col·lectiva, amb la participació a l'Espai de Debat Permanent (EDPA) i a l'Associació Barcelona per l'Acció Social (ABAS). En el preàmbul de la Llei es recull el que ha suposat aquest procés participatiu i les aportacions rebudes, i podem veure que se'n fa una valoració molt positiva.

L'aprovació de la Llei suposa un punt de partida, però ara iniciem un trajecte de llarg recorregut que segueix amb el seu desplegament, que el Departament d'Acció Social i Ciutadania ja ha anunciat que s'iniciarà al primer semestre del 2008. En el procés previst, tant en l'àmbit

normatiu com en relació amb altres aspectes, fóra important que el nivell de participació es mantingui, i més tenint en compte el que ha suposat l'experiència prèvia. Cal que tota la societat contribueixi a una planificació dels serveis socials que es basin en l'estudi i les necessitats reals existents a Catalunya.

S'ha fet un pas endavant important en el reconeixement de drets de les persones amb l'accés universal als serveis socials, però molts agents creiem que encara hem d'anar més enllà. El repte ha de ser seguir avançant per tal d'aconseguir una universalització real que elimini les condicions que l'actual Llei encara imposa.

Aquest reconeixement de drets envers les persones determina alhora els deures de l'Administració, i els drets i deures dels agents que intervenen en l'atenció a les persones. Com a garantia dels drets i deures és necessari que en el seu desplegament, concretat en la cartera de serveis, existeixi un pacte polític de país en el moment del plantejament i l'aprovació de la Llei de pressupostos. El finançament és indispensable per garantir les fites que es recullen a la Llei de serveis socials. En el redactat actual es proposa la participació de les persones usuàries en el pagament dels serveis per un criteri de sostenibilitat, que s'hauria d'evitar que s'adopti en altres sistemes, ans al contrari, a partir del 2008 hi hauria d'haver un creixement progressiu del percentatge que es destina als pressupostos dels serveis socials per tal d'equiparar Catalunya amb la resta de la Unió Europea.

És important el plantejament que fa la Llei d'uns ser-

Maite Mauricio és diplomada en educació social per la Universitat de Barcelona. Actualment, és presidenta del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya. Es va incorporar a la Junta del CEESC l'any 2001 i ha desenvolupat diferents càrrecs i encàrrecs. Exerceix d'educadora social des de l'any 1990, desenvolupant la seva tasca en relació amb la infància i l'adolescència, les persones immigrades, la inserció laboral i l'assessorament tècnic i educatiu a equips.



“S'ha donat un important pas endavant en el reconeixement de drets de les persones amb l'accés universal als serveis socials, però molts agents creiem que encara hem d'anar més enllà. El repte ha de ser seguir avançant per tal d'aconseguir una universalització real que elimini les condicions que l'actual Llei encara imposa.”

veus des de la proximitat a les persones usuàries, així que cal que l'Administració local rebí els recursos suficients per garantir-la. Alguns aspectes de millora pel que fa a la proximitat a l'hora d'atendre les persones són el professional de referència i el reconeixement de les diferències de realitats entre els territoris. Aquesta Llei mostra la voluntat d'oferir una diversitat d'opcions territorials i sectorials. En el seu annex, per exemple, proposa com a base de l'elaboració de la cartera de serveis socials algunes especificitats en l'àmbit rural, però que s'hauran d'anar ampliant per arribar a un nivell d'adequació òptim.

A fi d'atendre les persones des d'una dimensió integral, la Llei planteja la metodologia interdisciplinària dels equips multidisciplinaris que han de configurar els serveis socials. Aquest aspecte s'ha de poder garantir en tot moment i des d'un bon començament en el moment d'establir la persona professional de referència, evitant fer-ne una reducció en els reglaments per un criteri administratiu a només un perfil professional. Pel que fa a les necessitats que cal atendre, s'ha de proposar com a professional de referència un o altre perfil professional dels serveis bàsics, tenint en compte que la persona atesa pot demanar el canvi de professional, tal com estableix l'article 9.

En relació amb el model de serveis socials que cal desenvolupar, un dels aspectes en què s'ha incidit poc és en el caire socioeducatiu que han de tenir els serveis socials. Tot i que en algun moment del text s'esmenta, no és fa palès el caràcter socioeducatiu al llarg de tot el cicle vital de la persona, de tal manera que és important que es reculli en la concreció dels serveis de la cartera de serveis socials.

Aquest ha de quedar reflectit en la infància, però també cal incloure-hi entitats i institucions de lleure, formació permanent de persones adultes, atenció a la dona, a la gent gran, etc.

La Llei pretén garantir l'atenció a tota la població i allunyar-se de ser un model d'atenció només en situacions de risc i dependència. Els serveis socials han de prioritzar les accions preventives i el desenvolupament comunitari per tal d'afavorir la inclusió i la cohesió social, i en aquest sentit l'acció socioeducativa és necessària.

És molt positiu que la Llei plantegi com un dret de les persones usuàries la qualitat dels serveis i que tingui en compte, com a factors que hi incideixen, la qualitat de l'exercici professional i la qualitat de les condicions socials i laborals dels treballadors. És especialment rellevant que es plantegi també el deure relatiu a la deontologia professional<sup>1</sup> i que es promoguin els valors i les bones pràctiques relatives a l'ètica en l'àmbit dels serveis socials.

Com a col·legi professional valorem molt positivament que en aquesta Llei s'hagi inclòs un capítol en el títol III en relació amb els professionals dels serveis socials. En aquest capítol es reconeix la importància de comptar amb professionals estables, homologats laboralment, per garantir una atenció social adequada. Aquesta voluntat es concreta en l'articulat en el qual es plantegen també les mesures de suport i protecció envers els professionals. Les administracions han de garantir la supervisió, el suport tècnic i la formació permanent, així com adoptar mesures de prevenció i atenció davant de situacions provocades per factors psicosocials. Es reconeixen alguns drets, entre els quals hi ha el



dret que els responsables dels serveis, els altres professionals i els usuaris i llurs acompanyants els tractin amb respecte i correcció.

La formació dels professionals es concreta en el títol VII, que es refereix tant a la formació de base com la formació permanent i la recerca i la innovació tecnològica. Planteja en relació amb la formació de base un article en què disposa que en els plans d'actuació s'ha de preveure la participació per regular les noves professions, l'accés a aquestes i les exigències del sistema de qualificació professional. Això ha d'afavorir que existeixin els perfils necessaris i adequats per atendre les necessitats socials, establint espais professionals clarament delimitats.

L'aplicació del contingut de la Llei suposarà un pas endavant en el reconeixement social del paper dels professionals, que tenim la responsabilitat de garantir l'eficiència i l'eficàcia en la prestació.

L'Administració té un paper decisiu per tal que es traslladi a la pràctica al més aviat possible el que disposa l'articulat, afavorint la promoció del sistema. És evident que aquesta responsabilitat, en un altre nivell, també recau en els professionals.

Les educadores i els educadors socials seguirem participant en la Llei de serveis socials, des del col·legi professional, des dels centres i entitats on desenvolupem la nostra tasca professional, com a persones que fem ús dels serveis socials, perquè tenim el convenciment que realment aquests serveis socials són de totes i tots.

“És molt positiu que la Llei plantegi com un dret de les persones usuàries la qualitat dels serveis i que tingui en compte, com a factors que hi incideixen, la qualitat de l'exercici professional i la qualitat de les condicions socials i laborals dels treballadors. És especialment rellevant que es plantegi també el deure relatiu a la deontologia professional i que es promoguin els valors i les bones pràctiques relatives a l'ètica en l'àmbit dels serveis socials.”

<sup>1</sup> Les educadores i els educadors socials compten a l'Estat espanyol amb el *Codi deontològic de l'educador i l'educadora social* des de l'any 2004 i el 28 d'abril del 2007 va ser aprovada la seva modificació per l'Associació Estatal d'Educació Social (ASEDES).

En l'àmbit internacional es compta amb la *Guia ètica* de l'Associació Internacional d'Educadors i Educadores Socials (AIEJI).

# Unanimitat per garantir nous drets socials

Per *Carles Barba i Boada*, president de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

## 3.10.07 -14 h. Color verd al comptador electrònic del Parlament

El passat 3 d'octubre de 2007 el Parlament aprovava la nova Llei de serveis socials. Quan eren quasi les dues de la tarda, el comptador electrònic de l'hemicicle es va posar tot de color verd: unanimitat.

Els aplaudiments no es van fer esperar i la satisfacció va ser molt explícita entre els diputats, els representants de la Taula del Tercer Sector, els tècnics, experts i funcionaris. També per part de la consellera Carme Capdevila i les exconselleres Anna Simó i Carme Figueras que havien participat en el llarg procés endegat feia més de tres anys. Mitja hora després, una foto col·lectiva de tots junts mostrava aquesta satisfacció col·lectiva.

Per als que hi érem en aquell moment, però també per a centenars de persones i organitzacions que des de feia més de tres anys havíem participat en el procés de la nova Llei, es tractava d'un dia realment històric. La rellevància i transcendència històrica del fet era determinada per diverses raons:

### Una nova llei per a una nova etapa històrica

En primer lloc, pel fet que es tractava d'una llei que prenia el relleu de la que es va aprovar feia més de vint anys, l'any 1985, i que malgrat les seves adequacions del 1994 responia a un altre moment històric. Calia, doncs, una nova llei que, vint-i-dos anys després, fos capaç de donar resposta als nous reptes de la societat catalana actual i que permetés donar noves passes en l'assoliment d'un estat del benestar més ampli i sòlid. Aquesta societat nostra s'ha transformat en magnitud, en fesonomia, i afronta noves problemàtiques i reptes socials, com són els canvis en la piràmide d'edats, l'esperança de vida creixent, el milió de persones nouvingudes o els canvis en les estructures familiars per posar alguns exemples.

### Una nova llei en un nou marc legislatiu

Fa poc mes d'un any, la societat catalana va refrendar el nou Estatut de Catalunya. Una de les virtuts que aportava aquest Estatut era el fet que explicitava d'una manera clara els drets i deures socials de la ciutadania de Catalunya. Calia en aquest sentit també una llei que fes efectiu aquells drets que preveu el títol I de l'Estatut, en particular l'article 24 que es refereix als serveis socials i, alhora, donés cos a l'article 166 en què s'atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials. S'havia també d'adequar l'organització dels serveis socials d'acord amb la prevista en el capítol VI del títol II, referit a les institucions, en què es tracta del Govern local, de les responsabilitats dels ajuntaments i les noves vegueries en aquesta matèria. Finalment una llei que, entre altres coses, mostrés i concretés les referències estatutàries com la de l'article 24.4 en què tracta el "dret de les organitzacions del Tercer Sector a complir llurs funcions en els àmbits de la participació i la col·laboració socials" o les del 45.7 en què es preveu l'obligació de consultar les organitzacions del Tercer Sector sobre aquelles polítiques que els afectin.

D'altra banda, fa pocs mesos, el Parlament de l'Estat aprovava també la Llei de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones amb dependència, amb la qual cosa, calia contextualitzar aquestes noves prestacions en el context d'una llei més àmplia que parlés del conjunt dels serveis socials del nostre país.

### Una nova llei amb procés de participació i aprovada per unanimitat

Aquesta ha estat una llei amb un llarg procés de gestació. El nou Govern, constituït a la fi del 2003, va activar al 2004 els primers treballs sobre la base d'una primera elaboració d'un grup d'experts. La Taula del Tercer Sector i altres agents hi van fer un conjunt d'aporta-

“La ponència parlamentària ha treballat en una línia de millora del text que, en el seu dia, va entrar al Parlament i, el que és millor, els diversos grups parlamentaris van fer un esforç important per consensuar les seves posicions responant així a una demanda que la Taula del Tercer Sector havia explicat des d'un inici.”

cions. En particular la Taula va trametre al govern i a tots els grups parlamentaris el març de 2005 un primer bloc de propostes i va formular el seu posicionament.

Com és conegut, l'avançament de les eleccions va fer que la llei no s'aprovés dins la legislatura anterior, amb la qual cosa va quedar pendent per al nou període. El president de la Generalitat, José Montilla, es va comprometre davant la Taula del Tercer Sector, ja a la campanya electoral, a ser la primera llei que el Govern trametria al Parlament, i així va ser.

La ponència parlamentària ha treballat en una línia de millora del text que, en el seu dia, va entrar al Parlament i, el que és millor, els diversos grups parlamentaris van fer un esforç important per consensuar les seves posicions responant així a una demanda que la Taula del Tercer Sector havia explicat des d'un inici. Volíem una llei compartida per a tothom de llarg abast, de fonaments consistents i que no fos objecte de canvis quant als governs respectius que es poguessin formar. Cal reconèixer i felicitar a tots els grups polítics per haver assolit aquesta unanimitat, especialment en temps de confrontació política, que és el millor inici i garantia per a una bona i ràpida aplicació de la Llei.

Pel que fa a la receptivitat de les propostes formulades per la Taula, el balanç és desigual. En qualsevol cas, el sector ha tingut l'oportunitat, com poques vegades havia tingut, de fer arribar la seva veu als legisladors i s'han recollit, encara que sigui parcialment, alguns dels aspectes que més ens preocupaven i que relacionem a continuació.



Carles Barba és llicenciat en ciències de l'educació, diplomad en pedagogia del lleure i animació sociocultural, i diplomad en funció gerencial de les administracions públiques. Va treballar entre 1979 i 1986 a l'Ajuntament de l'Hospitalet com a cap del Servei de Joventut i Relacions amb les entitats d'esplai. Entre el 1987 i el 1996 va ser gerent de MOVIBAIX. Va ser un dels impulsors de la Fundació Catalana de l'Esplai, de la qual va ser director general de 1996 al 2003. Des de 2004, n'és el seu vicepresident. A més, és president de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya des del mes de juliol de 2007, representant-hi la Fundació Catalana de l'Esplai.

#### **Dret subjectiu, universal, gratuït i de qualitat: la música i la lletra.**

La garantia de dret exigible, la universalitat, la gratuïtat i la qualitat eren quatre dels atributs principals que van conformar el posicionament de la Taula del Tercer Sector i les seves entitats davant la nova Llei.

En termes generals, l'esperit de la Llei recull com a objectius aquests quatre conceptes. Tanmateix, la garantia del text matitza o, fins i tot, contradueix, en alguns casos, aquests principis. La música ens parla d'això, però la lletra no sempre l'acompanya.

Pel que fa al dret subjectiu i la universalitat, la Llei estableix en el seu article 1 que “la llei regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat de garantir-hi l'accés universal...” i l'article 5 preveu que “els poders públics han de garantir a tothom el dret d'accés als serveis socials i llur ús efectiu en condicions d'igualtat...”. Ara bé, l'article continua dient “Aquest principi no exclou, però, que l'accés es pugui condicionar al fet que els usuaris compleixin determinats requisits i paguin una contraprestació econòmica per assegurar la coresponsabilitat entre els usuaris i les administracions públiques i la sostenibilitat del sistema”.

Tot el text parla més de “dret d'accés” que de “dret a percebre el servei”. Existeix, per tant, una certa ambigüïtat del tot capbdal per tal de determinar si és un dret exigible o no.

Quant a la universalitat, també ens trobem amb algunes contradiccions que no són menors, especialment si

les comparem amb els sistemes educatius i de salut. D'una banda, es proclama la universalitat en l'article 9.1 quan es diu que "totes les persones tenen dret a accedir a l'atenció social i a gaudir-ne, sense discriminació..." o també en l'article 6.1 en què llegim que "els serveis socials s'ofereixen a tota la població...", mentre que a continuació, en el mateix article 6.2, es diu que "són titulars del dret a accedir al sistema públic dels serveis socials els ciutadans dels estats membres de la Unió Europea empadronats en un municipi de Catalunya". Malgrat que a continuació, en el 6.3, es preveu una determinada atenció als immigrants, els serveis estan sotmesos al marc de la Llei d'estrangeria i, per tant, en queden exclosos molts ciutadans.

Pel que fa a la gratuïtat. Aquí la llei és prou clara i malgrat que s'expressa una vocació de tendir a la gratuïtat, especialment amb els serveis socials bàsics (article 62.1 i 65.1), o la manifestació de no excloure ningú dels serveis per manca de recursos econòmics (article 67.4), el sistema estableix el copagament i la participació de les persones usuàries en el finançament (articles 65.3, 66 i 67). Tot i això, la Llei determina que la cartera de serveis establirà les prestacions garantides amb caràcter gratuït.

Finalment, i pel que fa a la garantia de qualitat, la Llei s'hi refereix de forma expressa en diversos apartats, començant per l'article 1.2 en què es parla de garantir que els serveis "es prestin amb els requisits i els estàndards de qualitat òptims necessaris per a garantir la dignitat i la qualitat de vida de les persones". A més hi destina un títol específic, el títol VIII, De la qualitat dels serveis socials, on és molt explícita "la qualitat com a principi rector del sistema" (article 82.1). La Taula va plantejar en el seu dia que la Llei incorporés una cartera de serveis amb un detall suficient per a garantir aquesta qualitat. Finalment, es va optar per incorporar un catàleg que servirà de base per a la cartera que caldrà desplegar properament.

#### **Quarta pota de l'estat del benestar?**

Alguns responsables polítics han parlat d'aquesta Llei o de la d'autonomia personal com la quarta pota de l'estat del benestar. El preàmbul de la Llei, per exemple, estableix que "Els serveis socials són un dels sistemes de l'estat del benestar, conjuntament amb la seguretat social, el sistema de salut, el sistema d'educació...". Doncs bé, probablement això respon més a un desig que a una realitat, ja que el sistema actual de serveis socials no és equiparable com a tal al

**"Aquesta Llei suposa un pas molt important en l'avenç i el reforçament de l'estat del benestar al nostre país i, pel que fa a la seva aplicació i el seu desenvolupament, caldrà avançar en tots els conceptes descrits per tal d'acostar-nos a un veritable quart pilar del nostre estat del benestar."**

sistema educatiu o de salut en termes de garantia de drets, d'universalitat o de gratuïtat, per exemple.

Malgrat aquesta consideració, és evident, i així ho valora la Taula del Tercer Sector, que aquesta Llei suposa un pas molt important en l'avenç i el reforçament de l'estat del benestar al nostre país, i que en la seva aplicació i desenvolupament caldrà avançar en tots els conceptes descrits per tal d'acostar-nos a un veritable quart pilar del nostre estat del benestar.

#### **El reconeixement del paper de les entitats del Tercer Sector**

Un dels temes que més ens ha preocupat ha estat com la Llei recollia el paper de les entitats del Tercer Sector social en el nou context present i futur. I això no tant per un interès corporatiu, sinó més aviat, i sobretot, perquè entenem que segons com es facin les coses estarem prefigurant un escenari futur en què les organitzacions no lucratives d'iniciativa social continuaran sent presents a la nostra societat o quedaran literalment reduïdes a una posició marginal i escombrades per empreses mercantils que han vist en els serveis socials una nova oportunitat de negoci.

Si bé la Llei com a tal no fa cap plantejament exclouent pel que fa a la prestació de serveis, sí que ha recollit algunes afirmacions que indiquen un reconeixement important i una voluntat política en el sentit de donar un espai preferent a les organitzacions socials. Així, en el preàmbul de la Llei es destaquen punts com "...el principi de subsidiarietat fa prevaler l'actuació de les instàncies més properes sempre que es compleixin els criteris de l'eficiència. Això implica apoderar a les persones, les famílies i les entitats d'iniciati-

va social, perquè si volen es puguin fer càrrec de la cobertura de determinades necessitats dins la comunitat...”.

També el preàmbul recull més endavant: “... cal reconèixer el paper essencial de les entitats del Tercer Sector en la creació del model de serveis socials a Catalunya i de l’extensa xarxa que posen a l’abast de les persones en situació d’exclusió social, de risc o vulnerabilitat. És per això que cal garantir l’establiment d’un model de cooperació i concertació públic i privat que les fomenti i els doni estabilitat, i també prioritzar l’aplicació de clàusules socials en la contractació per a la gestió dels serveis públics. Les entitats representatives dels beneficiaris dels serveis socials i del Tercer Sector social contribueixen a fer efectives les obligacions dels poders públics d’aconseguir la igualtat de les persones, una qualitat de vida millor, el desplegament d’una xarxa de serveis socials adequada a les necessitats, la identificació de les necessitats emergents, la sensibilització social i la participació ciutadana, i també la solidaritat i la cohesió social en la constitució d’una societat més justa.”

Més endavant i en l’articulat de la Llei, l’article 78.1 recull d’una manera explícita l’afirmació següent: “Les entitats d’iniciativa social són un element definitori del sistema de serveis socials i un element clau en el foment dels serveis socials”. I segueix el 78.2 dient “L’Administració de la Generalitat i els ens locals, als efectes del que estableix aquest títol, han de fomentar d’una manera preferent la creació i la participació de les entitats sense afany de lucre en l’acompliment d’activitats de serveis socials”.

Finalment, en l’article 75.4, quan parla de la contractació pública dels serveis, s’estableix la preferència per adjudicar contractes, en condicions anàlogues, a les entitats sense ànim de lucre que concorrin a la licitació.

En definitiva, la Llei fa un reconeixement explícit del paper de les entitats que fins ara han hagut d’assumir sovint

els serveis socials i li atorga un paper rellevant en el nou context de la Llei i la futura prestació de serveis.

### I ara què?

El passat 3 d’octubre la Taula del Tercer Sector va expressar públicament la seva satisfacció i la valoració positiva de la llei per l’important pas que significa en la garantia dels drets socials i per tots els aspectes que hem assenyalat.

Ara es tracta de convertir en realitat aquests bons desitjos. La Llei és una condició necessària però no suficient. Cal, en primer lloc, dotar aquesta Llei de prou recursos pressupostaris per garantir la seva execució. Convé també definir la cartera de serveis que la Llei preveu desplegar. Finalment, cal concretar i desenvolupar el desplegament normatiu que detalli els termes de la concertació, la contractació pública i la col·laboració amb les entitats del Tercer Sector social.

**“En definitiva, la Llei fa un reconeixement explícit del paper de les entitats que fins ara han hagut d’assumir sovint els serveis socials i li atorga un paper rellevant en el nou context de la Llei i la futura prestació de serveis.”**

# Una aposta de descentralització i recursos per als municipis

Per *Salvador Esteve*, president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques

El passat 29 de setembre va tenir lloc la darrera assemblea general de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), en la qual es van aprovar tres ponències referents als reptes de futur més importants per al municipalisme català. En aquest context, els serveis socials representen un d'aquests reptes; sobretot pel que fa a l'escenari que es planteja a partir de la nova Llei.

La ponència en qüestió –aprovada per unanimitat per tots els representants municipals– palesa la necessitat de millorar els serveis socials, principalment els que afecten més directament les competències municipals: els d'atenció primària.

Els desplegaments normatius efectuats als anys 90 estableixen les xarxes de serveis socials, les prestacions i els criteris de funcionament. D'acord amb això, es va consolidar, a escala municipal, una competència directa, en el primer nivell d'atenció social, obligatòria en municipis superiors a 20.000 habitants i compartida en municipis inferiors als 20.000 habitants, aplicada –generalment– a través dels consells comarcals.

Si bé aquest model definia i establia els serveis i les prestacions, avui els serveis socials no són de dret subjectiu; és a dir, no són de compliment obligatori. L'accés a determinats serveis i prestacions pot estar definit per criteris econòmics i socials o disposar de caràcter general en funció de la disponibilitat pressupostària. En aquest sentit, la limitació econòmica genera diferències substancials en l'atenció social que poden augmentar segons el tipus d'intervenció de cada municipi. Així doncs, el principi d'igualtat no queda complet.

La manca d'una cartera de prestacions socials i de la consideració dels serveis socials com a drets universals ha donat lloc a un model dispers i desequilibrat territo-

rialment. Tanmateix, l'altra gran dificultat ha estat la poca definició tècnica i econòmica destinada als municipis; sobretot si tenim en compte que les accions socials són determinades majoritàriament per subvencions. Tot i que cada cop s'estableixen més convenis i concerts, encara resta per solucionar la incertesa de la continuïtat que dificulta, entre d'altres, l'establiment de contractacions de personal tècnic. Per donar resposta a les demandes ciutadanes, els municipis han hagut d'invertir en recursos socials de segon o tercer nivell que sobrepassen el seu àmbit competencial, liderar-los o col·laborar-hi.

Un altre aspecte fins ara no recollit era la coordinació i la participació en la gestió dels serveis socials d'altres agents no municipals. Tradicionalment, el camp dels serveis socials ha comptat amb la implicació molt important de la iniciativa privada social, i també, darrerament, de la iniciativa mercantil. Aquesta situació hauria d'haver comportat una millora de les polítiques socials; però lluny de permetre una millora en la gestió, la participació del Tercer Sector o de la iniciativa privada ha augmentat la dispersió.

Amb l'objectiu de superar la situació descrita, les resolucions aprovades per l'ACM aposten perquè la nova Llei i els seus desplegaments normatius garanteixin uns serveis socials bàsics universals que reconeguin la necessitat d'establir una cartera de serveis i prestacions socials, augmentar la descentralització cap als municipis i assegurar la participació dels ens locals en la planificació i la gestió de la xarxa de serveis socials.

Des de l'ACM, també reivindiquem un augment dels recursos econòmics en matèria de serveis socials a través de programes estables pluriennals amb una duració

“La nova Llei també recull la millora d'una altra de les competències municipals, concretament l'atenció a domicili i la prestació de serveis com més a prop de casa millor.”

mínima de quatre anys i dels programes o contractes que garanteixin un augment de recursos en l'atenció primària i a domicili. És important que aquest augment de recursos s'estableixi en funció dels objectius, de la tasca desenvolupada i de l'esforç realitzat pels municipis i que es tingui en compte la diversitat municipal.

#### El nou escenari

Per tant, és fàcil entendre que per l'ACM aquesta nova Llei és molt ben rebuda, ja que entenem que vol donar resposta als reptes actuals i satisfer gran part de les demandes efectuades pel món local.

L'avenç és notable i evident. La universalització dels serveis socials és un gran pas endavant per a Catalunya que repercutirà positivament sobre les persones. Tot plegat, configura un canvi històric en el món dels serveis socials que, de ben segur, el convertirà en el quart pilar de la societat del benestar.

Des d'un punt de vista estrictament municipal voldríem destacar altres aspectes de la Llei que influiran més directament el món local, com, per exemple, la voluntat de descentralització. La Llei fixa una xarxa de serveis socials molt més descentralitzada, amb molta més participació dels ens locals. A més, estableix els mecanismes per crear òrgans de coordinació territorial entre les diverses administracions per tal d'apropar la gestió al territori i afavorir el principi de subsidiarietat. De la mateixa manera, aquesta nova xarxa de serveis públics també comptarà amb la participació dels serveis gestionats per la iniciativa social.

Aquesta nova xarxa, molt més local i molt més propera, disposarà d'una cartera de serveis que, a part d'assegurar l'accés a les prestacions, garantirà el finançament dels serveis socials que siguin prestats pels ens locals donant lloc a una major concreció dels serveis socials, dels prestadors i del seu finançament.

Una altra mesura que afectarà els municipis és la poten-



Salvador Esteve és alcalde de Martorell, per CiU, càrrec que ja havia ocupat entre els anys 1987 i 2003. Actualment també és el president de l'Associació Catalana de Municipis. Ha estat vicepresident primer del Consell Comarcal del Baix Llobregat (1988-1995), diputat provincial a la Diputació de Barcelona (1991-1992) i diputat al Parlament de Catalunya entre els anys 1992 i 2003.

ciació dels professionals del sector; bàsicament treballadors del món local. Aquesta mesura implicarà un increment de professionals, formació, recerca i innovació que culminarà en un nou concepte de professional de referència. D'acord amb això, un professional dels serveis socials serà el que donarà la continuïtat a l'atenció i el seguiment de les persones que hi accedeixen, fet que esdevindrà un avenç per a l'organització dels serveis socials municipals.

La nova Llei també recull la millora d'una altra de les competències municipals, concretament l'atenció a domicili i la prestació de serveis com més a prop de casa millor. El món local i la proximitat territorial són dos eixos que la Llei potencia i els concedeix més protagonisme.

No obstant això, aquesta bona acollida de la nova Llei i satisfacció envers aquesta no deixa que en aquests moments també tinguem dubtes sobre com s'efectuarà el desplegament i sobre com s'aniran acomplint els objectius.

Ens preocupa l'aspecte més important per als municipis en aquest desplegament de la Llei que és la descentralització dels serveis cap als ens locals, serveis que hauran de ser coordinats per un consell territorial i pels consells supramunicipals. Aquesta descentralització haurà de ser clara i concisa i ha de determinar específicament els serveis, i, sobretot, el seu finançament a través de contractes i programes pluriennals per garantir i permetre la continuïtat dels serveis, i fixar, a partir de la cartera de serveis socials, els serveis, els objectius, les actuacions i les avaluacions.

És, doncs, en aquest desplegament de la Llei, on l'ACM, com a entitat municipalista, centrarà tot els seus esforços. Aconseguir un acord marc satisfactori per als municipis que faci efectiva aquesta descentralització, concreti els seus objectius i en garanteixi el finançament.

# Un compromís de tots i totes i amb els municipis

Per *Ivan Arcas i Blanch*, responsable de Benestar Social de la Federació de Municipis de Catalunya

La nova Llei de serveis socials obre un nou pas en la configuració dels serveis socials i de l'estat del benestar en el nostre país. En primer lloc, per l'ampli procés participatiu que ha existit en l'elaboració d'aquesta Llei, i pel resultat que ha tingut, amb un important grau de consens de les entitats, associacions i institucions del sector. Aquest consens ha culminat en l'aprovació unànime del Parlament de Catalunya.

Però el més important és que la nova Llei de serveis socials garanteix, per primer cop al nostre país, el dret dels ciutadans i les ciutadanes a l'accés als serveis socials. Valorem molt positivament aquesta nova realitat, que és un avenç respecte a la situació anterior, però considerem que, per fer possible un objectiu tan ambiciós, caldrà avançar i garantir molt més els aspectes següents:

## Universalització dels serveis socials

Els drets reconeguts per la Llei han de ser de caràcter subjectiu i exigibles. Totes les persones tenen assegurat l'accés als serveis socials amb aquesta Llei, però cal ser més valents, cal garantir el dret a l'accés als serveis en tots els seus àmbits sectorials i territorials tal com es fa a l'ensenyament o a la salut. Això implica actualitzar contínuament el catàleg de serveis que la Llei apunta, els mapes de necessitats i la cobertura dels serveis amb suficiència territorial i sectorial, i amb les dotacions corresponents.

## Sistema públic

Amb aquesta Llei cal garantir que el sistema de serveis socials sigui prioritàriament públic, com a garantia de la seva universalització. La iniciativa social o privada ha de ser subsidiària de la pública, i no a l'inrevés. No obstant això, cal tenir present i cal reconèixer el paper essencial que han tingut a Catalunya les entitats d'iniciativa social a la xarxa pública de serveis socials.

## Catàleg i cartera de serveis

Considerem molt positiu que finalment s'hagi incorporat el catàleg de serveis i prestacions del sistema català de serveis socials com a pas previ a l'elaboració de la cartera de serveis. Aquesta es concretarà en la pràctica dels drets exigibles i en el principi d'universalitat. És imprescindible, doncs, la voluntat política per desenvolupar-ho tot degudament, al mateix nivell d'altres serveis que són garantits per llei.

## Compromís pressupostari

Els compromisos establerts en el debat previ de la Llei obliguen a increments al voltant del 50 per cent anual en els propers cinc anys. També s'ha de treballar amb el compromís que suposi la convergència amb la UE-15, en aquest mateix període. La cartera de serveis ha de ser la base per a les dotacions pressupostàries corresponents a cada exercici.

## Gratuïtat. Aportacions de les persones usuàries

Els serveis inclosos en la cartera de serveis han de ser gratuïts. Les aportacions de les persones usuàries s'han de restringir a sufragar el cost de substitució de la llar i no la provisió assistencial. En tot cas, cal garantir que les persones sense recursos o amb recursos insuficients puguin accedir sense exclusions als serveis socials a partir de la implicació pública.

Suposant que calgui instaurar aportacions econòmiques de les persones usuàries, com a mesura transitòria cap a la gratuïtat, aquestes aportacions han de ser un instrument de gestió, no una part de la definició del sistema.

## Municipalisme i serveis socials bàsics

Cal fer efectiu el principi de subsidiarietat i apostar per l'enfortiment dels serveis socials bàsics municipals.



Els ajuntaments han de tenir autonomia en la provisió dels serveis, les prestacions, etc., però s'haurà de prevenir i evitar la generació de situacions de ruptura del principi d'igualtat davant la universalitat dels drets. Cal evitar el mercadeig en la ubicació territorial de serveis socials especialitzats, que s'han de situar en el territori més proper a les seves necessitats.

### Compromís amb els ajuntaments

Cal finançar adequadament els ajuntaments, cobrint el 66 per cent del cost total de la despesa dels serveis socials bàsics (l'actual atenció social primària), que comprenen l'equip interdisciplinari integrat pel personal professional necessari, l'estructura directiva, el suport tècnic i administratiu, la infraestructura material i de serveis, els serveis d'ajut a domicili i de teleassistència, i els centres oberts per a infants i adolescents, i tots aquells que s'estableixin reglamentàriament. El pagament dels serveis socials bàsics s'ha de fer a partir de la previsió de despesa pels serveis i programes proposats en cada nou període, i no a partir del que s'ha gastat anteriorment o no.

La Llei aporta un aspecte destacat amb relació al professional de referència per part de les persones usuàries (metge de capçalera); ara bé, cal avançar molt més en el reconeixement dels professionals dels serveis socials. La Llei en fa menció a l'article 40, d'una manera poc concreta, i caldria aprofundir-hi. Els equips d'acció social han de basar-se en el criteri de la multiprofessionalitat i la complementarietat entre els diferents perfils professionals. La Llei ha de preveure mesures per millorar les condicions laborals i l'estabilitat del personal professional del sistema de serveis socials. A més, cal normalitzar i fer emergir aquelles activitats econòmiques irregulars relacionades amb l'àmbit dels serveis a les persones creant ocupació i fent dels serveis socials un factor productiu essencial.

### Qualitat

El títol VIII de la qualitat dels serveis socials fixa com s'han de garantir les condicions adequades per a la qualitat de tots els serveis i les prestacions, tant dels de titularitat pública com dels d'iniciativa social o privats. Cal que els mecanismes i els criteris d'avaluació dels serveis funcionin, tant pel que fa als criteris com a la configuració del pla de qualitat.



Ivan Arcas és alcalde de Molins de Rei, responsable de Benestar Social de la Federació de Municipis de Catalunya i membre de la Comissió Permanent i del Consell Nacional d'ICV. Llicenciat en història, especialitzat en arqueologia, és batlle de Molins de Rei des de 1995, càrrec que també havia exercit entre els anys 2002 i 2003. Abans va ser regidor de Cultura (1995-1999), i primer tinent d'alcalde i president de l'Àrea d'Economia i Finances i de Serveis Generals (1999-2002) de la vila.

### Participació ciutadana

És molt positiu que l'avantprojecte de llei s'elabori amb la participació ciutadana i la voluntat de consensuar al màxim el text de la norma. Entenem, però, que la detecció de necessitats, l'avaluació o els controls de qualitat no sols s'han d'assignar a grups d'experts, sinó que cal que hi participin la resta d'agents del sistema i la ciutadania. L'aprofundiment en la democràcia participativa és garantia de la qualitat dels serveis.

Per últim, és important que una vegada aprovada la Llei s'avanci en el desplegament normatiu. Aquesta Llei, igual que la Llei de la dependència, ha creat molta expectativa ciutadana i és necessari no defraudar ningú. En aquest sentit, considerem que és bàsic el desenvolupament de la normativa que fa referència, entre d'altres, als aspectes següents: l'estructura i les competències del Pla estratègic de serveis socials de Catalunya; l'estructura i l'organització del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials; el sistema d'informació de serveis socials: l'estructura i les competències dels plans sectorials de serveis socials; l'organització del Consell de Coordinació de Benestar Social; l'organització i l'estructura de les comissions interadministratives de cooperació institucional entre la Generalitat i les administracions locals; les mesures de desconcentració i descentralització dels serveis socials propis; el Reglament d'atenció domiciliària; el Reglament del Consell General de Serveis Socials; el Reglament sobre els professionals de referència; el Reglament sobre criteris de copagament dels serveis socials especialitzats i l'aprovació del Pla de qualitat dels serveis socials.