

LA POLÍTICA DE SERVEIS SOCIALS

Josep Adelantado

Professor de Sociologia UAB

INTRODUCCIÓ

279

La gestió de la política de serveis socials durant el 2006 és molt difícil d'aïllar de l'accidentada legislatura del tripartit, amb un canvi de consellera i eleccions anticipades el mateix any. El present treball té un recorregut temporal més llarg per tal que qui el llegeixi tingui prou elements per tenir en compte els reptes i les oportunitats que ofería aquesta política el 2006. Per aquest motiu, es tracta, primer, l'herència que va deixar la coalició governant fins al 2003; segon, la necessitat d'adaptar els serveis socials al canvi social; tercer, la política de serveis socials durant el tripartit, que va consistir en implementar un pla de xoc per frenar la deriva a què havien arribat aquests serveis davant l'explosió de necessitats, i l'inici d'un canvi de model en la concepció dels serveis socials (de l'assistencialisme a la universalització); quart, la possibilitat que el model aprofundís les concepcions liberals, si hagués estat possible un acord de govern entre CiU i PP, motiu pel qual s'exploren els programes de les formacions a les eleccions autonòmiques de 2006. El treball conclou valorant les possibilitats i limitacions que té el nou Departament d'Acció Social i Ciutadania a finals del 2006, gràcies a la continuïtat de les forces polítiques en l'acció de govern.

1. L'HERÈNCIA DE CIU. L'ESGOTAMENT D'UN MODEL (1994-2003)

En les darreries del franquisme Catalunya era un referent a Espanya respecte a la concepció dels serveis socials. Des de la recuperació de l'autonomia mitjançant l'Estatut del 1979, fins a la creació del Departament de Benestar Social el 1988, cap especialista qüestionava l'esforç d'expansió i modernització realitzat tant per l'Administració autonòmica com per les locals. Però a principis dels 90

el procés de creixement continuat de la xarxa pública tendeix a estancar-se i a reorientar-se cap a una iniciativa publicoprivada. El sistema passa a nodrir-se bàsicament dels recursos procedents de l'Estat central. Paral·lelament, comencen a aparèixer problemes d'organització en el conjunt del sistema, com duplicitats de xarxes i la falta de coordinació entre institucions. El gir cap a un model liberal es produeix a partir de diversos textos legals (Llei 4/1994, Decret 17/1994 i Decret 284/1996); aquestes lleis, que s'aproven únicament amb els vots de CiU, culminen en un canvi de filosofia per part del Govern cap a posicions que propugnen un paper de l'Administració pública subsidiari de la iniciativa social i privada. Es tractava d'un model caracteritzat per una actuació assistencialista dirigida a sectors de la població molt reduïts; i d'una concepció de la política social com a instrument per contenir els conflictes socials i no com a promoció del benestar, la cohesió social i la solidaritat.

Es poden identificar diversos trets que mostren el poc compromís públic envers els serveis socials i que resumeixen el llegat de la gestió política de la coalició governant fins a les eleccions autonòmiques de 2003. Aquests trets s'han agrupat en una dimensió substantiva o de contingut, i en una altra d'operativa o d'instruments.¹³⁴

Pel que fa als aspectes substantius, destaquen els trets següents:

Escassa despesa pública. Taxes de cobertura i utilització baixes. L'esforç realitzat a Catalunya en protecció social fins el 2003 mostra que les taxes de despesa i cobertura segueixen estant molt per sota de la mitjana europea. La despesa realitzada pel Departament de Benestar Social indica el grau de prioritat dels serveis socials; la Generalitat redueix la seva despesa del 1994 al 2000 del 3,7% al 2,7%; a partir de 2001 inicia una remuntada, però el 2003 encara té un nivell de despesa com l'any 1994, és a dir, un 3,7% del pressupost de la Generalitat.

Manca d'una xarxa pública de seguretat d'ingressos. Definició insuficient del dret als serveis socials i les fonts de finançament. Fins a finals de 2003, els serveis socials a Catalunya encara estan lluny de l'universalisme. El seu caràcter subsidiari provoca que només hi tinguin accés els sectors exclosos de la societat i amb menys ingressos. L'accés, el contingut i la garantia de drets es condicionen explícitament als recursos disponibles.

134. Per a una justificació amb més arguments i dades de les afirmacions que segueixen, veure: ADELANTADO, J. MORENO, R. i RECIO, C. (2003) «La política autonòmica de serveis socials a Espanya i Catalunya» a <<http://www.ceesc.es/EDPA/docs/IGOP.pdf>>

QUADRE 1

	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Despesa en Protecció social/PIB (%)								
Unió Europea-15 ⁽¹⁾	28,5	26,9	27,1	27,4	27,7	27,6		
Espanya ⁽¹⁾	22,8	19,7	19,5	19,8	19,9	20,0		
Catalunya ⁽²⁾	20,4	17,5	17,7	17,7	17,9			
Despesa Dept. Benestar Social/ Pressupost Generalitat (%) ⁽³⁾	3,7	2,7	2,8	3,3	3,7	5,1	5,0	5,4
Variació Pressupost Generalitat any anterior (%)			7,3	10,8	8,4	16,4	15,0	11,2

Fonts: (1) Eurostat, (2) Idescat, (3) Pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Familiarització dels serveis i baixa oferta de recursos amb finançament públic. L'oferta de serveis socials amb finançament públic a Catalunya és insuficient (residències, centres especialitzats, atenció domiciliària). Això vol dir que la provisió del benestar de les persones dependents recau principalment en les dones. L'envelliment demogràfic, les necessitats de cura d'aquest col·lectiu i la disminució del potencial de cura de les dones en incorporar-se al mercat de treball i els canvis familiars, constitueixen un clar desafiament per a les polítiques de serveis socials.

Provisió gratuïta sota estricta comprovació de mitjans i recursos molt escassos. Els serveis socials encara es regeixen per la lògica assistencialista, en la qual la manca d'oferta implica que els serveis s'ofereixin en situacions de manca de recursos econòmics o de desemparament familiar. L'escassetat de la dotació de recursos fa necessari que la comprovació dels mitjans hagi de ser molt acurada per assignar els ajuts.

Pel que fa als aspectes operatius, els trets més remarcats són:

Especialització de l'oferta entre administracions públiques, sector privat mercantil i iniciativa social. L'escassa provisió pública de serveis deixa un ampli marge d'intervenció a la iniciativa mercantil i a la iniciativa social. L'externalització en la prestació de serveis amb la iniciativa social i privada pot fer-se sense una regulació i inspecció suficients.

Descentralització i dèficits de coordinació entre nivells. La coalició governant fins al 2003 aprofundeix l'estratègia de centralitzar la gestió en àmbits autonòmics i traslladar l'execució als municipals. Als municipis se'ls va traspasar competències i assignar responsabilitats per enfortir l'atenció primària, però sense

clarificació ni compromisos per part de l'Administració autonòmica que poguessin garantir-ne la viabilitat financera. Tampoc s'evità que el traspàs de competències eliminés la duplicitat de xarxes en uns casos i l'absència en d'altres, de manera que es posava en perill la cobertura i l'equilibri en el territori.

Fragmentació i existència de mecanismes clientelars en la distribució pública del benestar. El creixement fragmentari i per adjunció dels serveis socials en forma de programes *ad hoc*, reflecteix un tipus de planificació autonòmica més aviat feta a cop de demandes de grups específics. Per altra banda, la manca d'una regulació més explícita sobre els continguts dels serveis a prestar per la iniciativa privada, i els criteris per assignar les subvencions, possibilita una certa discrecionalitat en el repartiment i el control públic dels recursos.

2. VELS PROBLEMES I NOVES NECESSITATS. ELS SERVEIS SOCIALS DAVANT DEL CANVI SOCIAL

La publicació, el desembre de 2004, del *Libro blanco sobre atención a las personas en situación de dependencia*, per part del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, va coincidir amb un ampli debat en el sector dels serveis socials sobre la necessitat d'establir un dret universal a aquests serveis amb les mateixes garanties jurídiques existents en l'àmbit de l'educació, la sanitat o les prestacions no contributives, és a dir, com el quart pilar de l'Estat del benestar.

Canvis en l'estructura social i processos de vulnerabilitat

Des de fa com a mínim dues dècades assistim a un canvi d'època. Les principals coordenades socioeconòmiques i culturals que fonamentaren durant més de mig segle la societat industrial s'estan transformant a un ritme accelerat. L'impacte dels canvis tecnològics ha modificat totalment els paràmetres de l'industrialisme. S'han superat les estructures fordistes i conceptes com homogeneïtat, estabilitat i continuïtat s'han substituït per fragmentació, adaptabilitat i mobilitat. Fins i tot es qüestiona la mateixa idea de treball com a element estructurant de la vida i del conjunt de relacions, insercions i drets socials, sobretot el treball assalariat, ja que la seva precarització fa que perdi sentit com a projecte vital. Altres formes de treball com el domèstic i familiar o el voluntari van prenent rellevància com a ocupacions socialment útils. Així mateix, no es pot menysprear el debilitament protector de l'Estat del benestar, la fragmentació dels grups socials i la individualització de les relacions

(fins a l'aïllament social), l'increment de l'esperança de vida i de les necessitats socials de les persones grans, o el fenomen migratori. Es tracta de profundes mutacions socials que reestructuren les desigualtats al voltant de:

La diversificació multidimensional de la societat. La diversificació ètnica i cultural derivada de la immigració dels països del sud, davant l'absència d'estratègies de ciutadania política de base residencial, genera un escenari en el qual moltes persones immigrades es fan vulnerables a dinàmiques de precarització vital (legal, relacional, afectiva, laboral i urbana). El canvi en la composició de la piràmide d'edats de la població, amb una realitat juvenil que reclama estratègies d'afirmació i canvis d'emancipació; la pluralitat de formes de convivència familiar i l'increment de la monoparentalitat en sectors populars; l'erosió del model patriarcal, al costat de la debilitat relativa de les polítiques d'educació infantil i d'atenció a la vellesa, i al costat de les encara fortes dificultats d'articulació entre família i ocupació de qualitat, propicien noves dinàmiques de risc social que afecten sobretot els col·lectius de dones.

L'impacte sobre l'ocupació de l'economia postindustrial. Les trajectòries lineals i ràpides dels joves cap a l'ocupació industrial assalariada són avui en dia residuals. Els itineraris d'inserció recorreguts per joves amb mancances formatives bàsiques, i ressorts d'aprenentatge dèbils, que obren la porta només a ocupacions eventuais, fràgils i no generadores de vincles grupals o comunitaris, constitueixen unes condicions propícies per a un nou espai de vulnerabilitat juvenil a l'exclusió. La irreversible flexibilitat dels processos productius a l'economia informacional ha servit d'argument per impulsar processos de desregulació laboral, amb erosió de drets i debilitament dels esquemes de protecció social vinculats al mercat de treball assalariat. Això ha generat nous espais de risc d'exclusió, que afecten sobretot persones adultes amb responsabilitats familiars i les dones de forma especialment intensa.

Els dèficits d'inclusivitat de l'Estat del benestar. Han anat apareixent, per un costat, noves desigualtats vinculades a una concepció poc integradora d'algunes polítiques clàssiques de l'Estat del benestar. Per exemple, la reducció selectiva dels nivells de prestacions contributives (sobretot en el cas de la prestació d'atur), combinada amb estratègies de desplaçament d'un bon nombre de persones cap a subsidis assistencials, o bé les importants xifres de no graduació en el sistema educatiu reglat, amb un nítid biaix de classe social. S'ha anat consolidant, per un altre costat, el caràcter poc inclusiu de certs mercats de benestar amb una presència pública molt dèbil: per exemple, els mercats del sòl i de l'habitatge. Fet que provoca grans dificultats d'accés i el manteniment de pautes de segregació social en el territori. Per últim, els serveis socials han operat majoritàriament des de concepcions selectives, no universals, reactiv-

ves i de caràcter assistencial. Això ha provocat importants dèficits de cobertura pública de necessitats d'atenció personal, la resolució de les quals es desplaça en el mercat en les capes de rendes altes, o s'internalitza en un àmbit familiar sobrecarregat —amb importants impactes per a les dones— a la resta de la societat.

Els eixos de debat al voltant de l'actual sistema de serveis socials

El sistema públic de serveis socials català encara arrossega problemes en la seva estructura, organització i funcionament, que fan necessària una revisió per adequar-lo al context al qual ha de fer front. Des de l'esfera acadèmica i professional sorgeixen propostes i debats entorn d'aquests canvis, que es poden agrupar en dues dimensions:

Dimensió substantiva

En aquest context es reobren discussions entorn de l'atenció social com a dret subjectiu i el desenvolupament d'un sistema públic de serveis socials universalitzat. S'argüeix que una universalització real del sistema n'exigiria el reconeixement i la garantia mitjançant una definició clara en un catàleg de prestacions bàsiques que establís els mecanismes per a fer-les exigibles. Es planteja una equiparació amb el sistema sanitari i educatiu, en els quals el dret universal n'ha implicat la consolidació i és garantia de qualitat. Sobre el finançament del sistema es sosté que, per equiparar-lo amb les altres branques del benestar, cal establir un pla de dotacions pressupostàries i inversions plurianuals i, a més, garantir un sistema de finançament de base impositiva. Des dels discursos sobre quina és la tasca dels serveis socials, els enfocaments de les situacions d'exclusió social o vulnerabilitat entenen que el desenvolupament de la política social ha de realitzar-se sobre la base d'estratègies i polítiques de prevenció que actuïn sobre les causes i no exclusivament sobre les seves manifestacions. Davant la forta privatització i l'absència d'un sistema de regulació pública es reanima el debat sobre el desenvolupament dels mecanismes de regulació sobre les prestacions concertades i sobre l'acció privada respecte a la qualitat del servei i a la formació i contractació del personal; així, es retorna al principi de responsabilitat quant a garantia de drets.

Dimensió operativa

En referència al desplegament del sistema en el territori, s'assenyala el benefici de la descentralització i el desenvolupament de les polítiques de proximitat

sempre que comportin la dotació de recursos humans i financers per evitar les diferències espacials en drets i recursos. La introducció del concepte de governança davant els dèficits d'inclusió dels estats de benestar impulsà la participació cívica com una de les maneres d'enfortir el concepte de democràcia. Per altra part, respecte a l'organització del treball, des dels diferents actors del sistema es reafirma l'objectiu de configurar un sistema públic de serveis socials globalitzador, en què les diverses actuacions i programes es desenvolupin integralment per impedir la ultrafragmentació de programes derivada del complex entramat competencial. També cal esmentar la percepció dels professionals en referència a la seva pràctica quotidiana: en els discursos dels professionals es percep certa solitud davant dels problemes que han d'enfrontar, creixents en nombre i complexitat, la qual cosa genera sobrecàrrega laboral, polivalència professional sense els recursos formatius i el temps adequat en un context de creixent inestabilitat en les condicions de treball.

3. ELS SERVEIS SOCIALS EN EL PERÍODE DEL TRIPARTIT. ENTRE LA INÈRCIA I LA INNOVACIÓ (2004-2006)

El model aplicat per CiU s'esgotà en la mesura que la magnitud de les necessitats i demandes socials derivades no es podien considerar com una mera assistència i gestionar els mecanismes de forma quasi clientelar. Això no obstant, la inèrcia del disseny institucional en les seves dimensions de contingut substantiu per una part, i instrumental per l'altra, dificultaren els processos d'innovació. Així, de la combinació de la inèrcia institucional amb l'explosió de les necessitats era previsible que en resultés, si més no en el primer any de govern del tripartit, un pla de xoc que augmentés la dotació de recursos als programes en marxa. Tant el pla de xoc com les aspiracions d'innovació es plasmaren en el Pacte del Tinell. En aquest Pacte, firmat a mitjan desembre de 2003, en l'apartat titulat «Benestar social: polítiques d'acció social», es comprometeren principis com universalitat, transversalitat, municipalització, reforçament del tercer sector, participació, major finançament o inclusió.

Pla de xoc incrementalista en recursos i programes existents

El pla de xoc es pot il·lustrar mitjançant els èxits que s'apunten les diferents formacions del tripartit, que presentaren com a resultats en els seus programes electorals de 2006:

a) Increment de serveis i ajuts públics per a la gent gran i discapacitats: el programa Viure en Família va passar de 48 M d'euros l'any 2003 a 143 M d'euros el 2006. Augment de l'oferta de residències per a gent gran, discapacitats i salut mental. Planificació d'inversions per a 47 nous equipaments públics i de 161 més en col·laboració amb la iniciativa local i social. Programes d'atenció a la gent gran en entorns rurals. Augment de 10.653 places en centres per a la gent gran amb dependències i de 1.484 places en residències per a persones amb discapacitat. Els ajuts de les pensions de viduïtat més baixes es van incrementar i van passar de 300 euros/mes a 432 el 2005.

b) Els ajuts i les prestacions econòmiques a les famílies amb infants menors a càrrec, es van incrementar més d'un 22% i es va reforçar el pressupost de la Direcció General d'Atenció a la Infància i Adolescència, passant de 68,5 M d'euros el 2003 a 115 M d'euros el 2006. Una aportació anual de 600 euros per cada infant menor de 3 anys i de 700 euros per a les famílies nombroses i monoparentals amb infants menors de 6 anys. Ajuts per part i adopció.

c) Es va produir un increment dels ajuts assistencials a les famílies acollidores de menors tutelats, també dels ajuts per a família extensa (de més d'un 24%). Es va impulsar el Pla interdepartamental per a joves tutelats i extutelats majors de 18 anys: el total de joves atesos en els dos programes del pla, el d'habitatge i el programa d'inserció sociolaboral, va créixer un 34,5%.

L'increment dels pressupostos del tripartit dedicats al Departament de Benestar Social i Família, confirma l'expansió de la despesa esmentada anteriorment. El quadre 1 mostra el fort impuls de la despesa del Departament en relació amb el pressupost de la Generalitat des de 2003. La mitjana dels darrers tres anys de govern de CiU fou el 3,3% del total, mentre que en els tres primers anys de tripartit fou el 5,2%. És cert que el tripartit comptà amb més recursos financers, però també que incrementà més que proporcionalment els recursos destinats al Departament. No hi ha dubte de l'esforç financer del tripartit per dotar el Departament de majors recursos per afrontar les necessitats encara pendents i les derivades del canvi social. La major «visibilitat» pressupostària del Departament sembla dirigir-se cap a una dignificació d'aquests serveis en la Catalunya del 2006.

Dimensió substantiva: universalització, individualització, inclusió i ingressos mínims

La relativa proximitat del component programàtic dels grups polítics del tripartit, si més no respecte a aquesta política, ha fet possible acords de contin-

gut envers un canvi de model: de l'assistència cap a la consolidació jurídica de drets socials. Sens dubte, el projecte més ambiciós i estratègic fou l'elaboració de la nova Llei de serveis socials; però l'aportació substantiva també s'estén cap a la lluita contra la pobresa mitjançant la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic, aprovada pel Parlament l'estiu de 2006, i cap a l'elaboració del Pla d'inclusió i cohesió social.

El Projecte de llei de serveis socials de Catalunya tindrà l'honor d'haver estat acordat dues vegades pel Govern de la Generalitat el mateix any, el 17 de gener i el 2 de desembre de 2006. El projecte formava part del Pacte del Tinell, i el seu desenvolupament s'emmarca en el debat sobre la necessitat d'establir un dret universal als serveis socials, el quart pilar de l'Estat del benestar. L'expansió de necessitats i demandes que afecten les classes mitjanes, el relleu a l'executiu del Govern central (març 2004), més afí, així com la publicació, el desembre de 2004, del *Libro blanco sobre atención a las personas en situación de dependencia*, formen part del context en el qual s'ha gestat el projecte.

A continuació, i de forma telegràfica, es mostra una anàlisi DAFO del Projecte de llei de serveis socials de Catalunya:

Debilitats (aspectes més negatius del projecte). Els immigrants extracomunitaris (fins i tot els residents legals) no tenen dret d'accés, se'ls atindrà per via d'urgència social (beneficència). Sobre la participació cívica i ciutadana no es supera el disseny burocràtic i consultiu: el Consell General de Serveis Socials, els consells territorials i els consells locals tenen funcions de consulta i capacitat de seguiment, però no de participació en les decisions. Sobre l'aportació financera de la Generalitat es traslladen responsabilitats als ajuntaments (les prestacions d'urgència social).

Amenaces (aspectes crítics que depenen del desenvolupament de la llei). Sobre el dret universal i el copagament, els motius per justificar l'aportació econòmica dels ciutadans són molt amplis: alimentació, vestit, neteja de la casa, allotjament. Tots ells poden ser sotmesos a l'aportació de la persona usuària. Quant a la cartera de serveis socials, es constata una indefinició de les prestacions garantides: la cartera inclou les prestacions garantides exigibles jurídicament, que depenen de dos aspectes bàsics no concretats: a) l'aportació dels beneficiaris al cost de cada servei, b) l'establiment del mòdul social per part de la Generalitat (el que pagaran les administracions).

Fortaleses (aspectes més positius del projecte). Especificació de drets i deures de beneficiaris i altres agents. Reconeixement subjectiu del dret. Individualització (davant la familiarització) del dret d'accés. Quant als objectius quantitativs, és molt positiu que en l'avantprojecte de llei hi apareguin objectius de dotació

de personal i taxes de cobertura de serveis. Important procés de participació social.

Oportunitats (potencialitats que depenen del desenvolupament de la llei). Possibilitat d'integrar a la Xarxa d'Atenció Pública les entitats d'iniciativa social i les col·laboradores. Possibilitat de millorar la coordinació transversal entre diferents sistemes de benestar.

A més del Projecte de Llei de serveis socials, el tripartit va donar un pas envers el desenvolupament de la recomanació del Consell d'Europa sobre l'elaboració de plans d'inclusió social. El Departament impulsà el debat a partir de la publicació, el gener de 2006, d'un document titulat *Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya. Visió, necessitats, conceptes, estratègia. Construint la resposta*. Es tracta d'un document propositiu de treball a partir del qual s'ha iniciat un debat social el fruit del qual ha de ser la creació d'un nou model amb actuacions avaluable i amb finançament anualitzat que replantegi els sistemes d'inclusió social, que han de reduir substancialment la pobresa existent a Catalunya. En realitat, planteja la coordinació dels dispositius existents per a la inserció laboral, immigració i lluita contra la pobresa. En aquest sentit, el pla sembla configurar-se com una malla que atén tres tipus de col·lectius, amb un nivell molt diferent de drets per a l'accés als recursos. Per a les persones que tenen pensions de la Seguretat Social baixes es crea un dret subjectiu mitjançant la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic; la població immigrada extracomunitària i la d'ètnia gitana està atesa pel *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008* i el *Pla integral del poble gitano*, que operen en clau assistencial quant a drets i disponibilitats pressupostàries. Per a la població en edat laboral el programa és la RMI, de caràcter assistencial, amb comprovació de mitjans i contrapartida; si bé successives reformes, com l'última del Decret 339/2006, de 5 de setembre, rebaixen les exigències a base d'introduir nombroses excepcions a la legislació anterior per a accedir a la prestació.

La Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic és una peça important de les polítiques reactives del pla de xoc contra la pobresa, ensems que és un exemple de la persistència d'una concepció selectivista (no universal) i de tipus assistencial. La Llei regula una altra transferència monetària més, mitjançant un nou indicador de la línia de pobresa, l'Indicador de la Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC),¹³⁵ per sota del qual no és possible viure amb dignitat, segons el tripartit. Les prestacions econòmiques

135. L'IRSC és la versió catalana de l'IPREM (Indicador Público de Rentas con Efectos Múltiples), que substitueix des del 2004 el Salari Mínim Interprofessional com a referent d'ingressos per a l'accés a beques, habitatge de protecció oficial, ajuts socials...

que preveu la Llei procedeixen de tres fonts quant a la seva exigibilitat com a dret i responsabilitat de la prestació: 1) tenen un caràcter de dret subjectiu per a determinats col·lectius (joves extutelats, pensionistes, pensionistes de les prestacions de mort i supervivència, complement a les pensions no contributives, per invalidesa o jubilació, acolliment familiar de menors tutelats, persones amb una disminució del 65% o més); 2) altres prestacions tenen un caràcter de concurrència pública, és a dir, dependent de les disponibilitats pressupostàries, ambdues finançades per la Generalitat; i 3) tot el que es concep com a prestacions d'urgència social (alimentació, vestit, allotjament) no es contempla com un dret subjectiu i són responsabilitat de l'Administració local. A les prestacions dependents de la Generalitat, podran accedir-hi les persones residents legalment a Catalunya, mentre que les que hi visquin sense residència legal o hi estiguin de pas hauran d'anar a l'Administració local. En termes generals, per avaluar la situació de necessitat i l'accés a les prestacions, es tindrà en compte el «patrimoni», els ingressos econòmics i les condicions socials de la persona. Finalment, com en el cas de la Ley de atención a la dependencia del estado central, la seva implementació serà progressiva. L'IRSC, que es considera el llindar per sota del qual no és possible viure amb dignitat a Catalunya, no s'aconseguirà per a aquest tipus de prestacions i col·lectius fins al 2010. Per als anys 2006 i 2007 es cobrirà el 75%, el 2008 serà el 80% i el 2010 s'assolirà el 100%. Així és possible que per a moltes persones la prestació arribi massa tard.

La dimensió operativa: delimitació de competències, fragmentació de programes, transversalitat i coordinació de polítiques

El Projecte de llei de serveis socials de Catalunya insisteix de manera veement en la participació cívica, en la conveniència de descentralitzar, desconcentrar i territorialitzar cap a vegueries i ajuntaments. Es proposa passar d'una lògica de grups a una lògica de persones i territori, procurant que les demarcacions de salut, educació, etc., coincideixin amb la de serveis socials. S'afirma la voluntat de transversalitat quan es planteja la coordinació amb els serveis educatius, laborals i de salut del mateix territori. I es proclama una voluntat del sistema de coordinar els recursos del sector públic-mercantil-social.

El Projecte reconeix la importància de les entitats d'iniciativa privada (social i mercantil), però respecte a la primera no defineix amb precisió el paper del voluntariat social. Respecte a la iniciativa mercantil, podrien ser majors

les salvaguardes per garantir la qualitat dels serveis que presten, de manera que no sigui possible una concertació amb el sector mercantil en què prevalguin els baixos costos enfront de l'alta qualitat. Seria convenient deixar clar que els criteris de qualitat que s'utilitzen seran els mateixos independentment que els serveis, equipaments o prestacions els realitzi l'administració pública o la iniciativa privada, ja sigui social o mercantil. Respecte dels professionals, no es concreten les ràtios i les titulacions, que es definiran «reglamentàriament», i no se sap si seran d'aplicació exclusiva a les administracions públiques, o també a les entitats d'iniciativa social i mercantil. Un nombre important de treballadors del sector comparteixen una certa temença que l'externalització de serveis pugui suposar una precarització laboral, ja que uns perfils professionals es poden substituir per altres de més econòmics.

El projecte mostra un notable esforç racionalitzador (descentralització, territorialització, coordinació); tanmateix l'excessiva fragmentació de plans i programes ha sofert un procés d'expansió, com amb la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic. Però al mateix temps, es constata una voluntat de coordinació, com el futur Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya, o el programa Prodep creat el 2005, i que és un antecedent de l'Agència de promoció a l'autonomia i suport a la dependència, amb actuacions conjuntes del Departament d'Acció Social i Ciutadania i del Departament de Salut. Amb tot, es podria aprofitar l'oportunitat de reestructurar el model cap a un altre que pugui concebre la política de serveis socials amb un caràcter més preventiu i inclusiu, dotant-la de mecanismes d'activació social abans de caure en l'exclusió social. I també es podria aprofitar l'oportunitat per transformar els serveis socials en autèntics serveis de proximitat i de desenvolupament comunitari.

4. PROGRAMES ELECTORALS DE SERVEIS SOCIALS A LES ELECCIONS AUTONÒMIQUES DE 2006

Els programes electorals dels partits que varen obtenir representació parlamentària a les eleccions autonòmiques, el dia de Tots Sants de 2006, mostren interessants punts de coincidència i notables diferències. Una primera coincidència és la incorporació del canvi social en el discurs, com a mínim quant a l'emergència de noves necessitats. Des del punt de vista més instrumental és comú a tots els partits el desig al voltant de les bondats de la integritat, municipalització, descentralització, coordinació institucional o equilibri territorial (fet que posa en evidència els vells reptes encara pendents). Els desacords te-

nen una major dimensió tant en els referents ideològics com en els instruments a aplicar.

En els programes s'exposa inequívocament que assistim a un canvi d'època. Tanmateix l'èmfasi que es posa a unes o altres transformacions socials depenen de cada partit. La societat catalana s'ha diversificat salarialment, ètnicament i cultural (alteració de l'homogeneïtat), ha canviat la seva configuració en la piràmide d'edats en reduir-se la natalitat i augmentar l'esperança de vida (alteració demogràfica), ha augmentat la pluralitat de formes de convivència familiar (alteració de gènere), s'ha fet estructural la precarització de l'ocupació i la desregulació dels mercats laborals (generalització del risc), i també s'ha esgotat el model assistencial de l'Estat del benestar (dèficit d'inclusivitat).

La majoria de programes encara obeeixen a una concepció dels serveis socials en clau de «col·lectius desfavorits» abans que de «problemes que té la gent». Així, la cartografia de col·lectius és molt similar entre els partits i coneguda a bastament (persones discapacitades, pensionistes pobres, gent gran, famílies, infància, persones dependents, dones maltractades...), però també s'observa, en els programes del tripartit, un esforç per orientar el sistema cap als problemes que té la gent de tots els col·lectius (exclusió i aïllament social, drets bàsics, vida quotidiana –usos del temps–, vida comunitària –integració i cohesió social–, discriminació sexual i laboral...).

291

Referents ideològics. El «pes» de l'administració

Els desacords ideològics respecte de la política de serveis socials són clars en l'eix dreta-esquerra i quasi inapreciables en clau espanyolista-catalanista. La major discrepància de fons és respecte del «pes» que ha de tenir l'administració pública i, derivada d'aquesta, apareix la de la forma en què ha d'actuar l'administració: amb xecs o amb serveis.

Per CiU, «l'objectiu de l'administració no és substituir ni encotillar la iniciativa social, sinó complementar-la i donar-li eines», mentre que pel PP «l'administració ha d'actuar amb caràcter subsidiari, per passar d'una administració sobredimensionada i intervencionista a una administració suficient i necessària, que no interfereixi ni dificulti l'activitat que desenvolupa la societat». La ideologia liberal uneix més aquests dos partits que les dissensions nacionalistes en aquesta política. En ambdós casos, l'element central es la família i l'individu: «la família és cabdal en l'organització de la societat, és la primera cèl·lula. Considerem prioritària aquella que té o vol tenir fills» (CiU);

«la família és el nucli fonamental de la societat, és la principal garantia de benestar dels seus membres a partir de la solidaritat intergeneracional, que és el factor més sòlid de cohesió social» (PP). La meritocràcia a partir de la cultura de la moral del treball i de l'esforç també els uneix: «[fer] una societat permeable on cadascú pot progressar a partir dels seus mèrits i del seu esforç, permetent, des de les institucions que l'entorn ho faci possible» (CiU); «el benestar rau en el valor social que s'atorgui a l'esforç personal, individual i col·lectiu» (PP). CiU i PP proposen en els seus programes transitar cap a una «societat del benestar» recolzada en l'associacionisme, el «tercer sector» i el voluntariat, perquè, a partir d'iniciatives de la societat civil, s'estableixi un model que permeti donar resposta a les necessitats assistencials, com a manifestació de la solidaritat i una forma de participació ciutadana. La justícia social és entesa com a equitat; i la llibertat i la igualtat com a dret d'escollir.

Les formacions polítiques del tripartit no comparteixen tanta proximitat ideològica en les seves posicions com ho fan els conservadors, però les seves apostes programàtiques coincideixen en una espècie de socialdemocràcia múltiple: 1) el «pes» de l'administració pública en serveis socials ha de ser major, el repte passa per incrementar la despesa en serveis socials, per fer-los més «visibles» i universalitzar-los, i convertir la despesa en inversió (cohesió social, ocupació i riquesa); 2) la família es reconeix com un espai de sociabilitat i vida en comú, però es posa un accent especial en la pobresa infantil i en la de les dones, com a conseqüència de la inestabilitat laboral, la inestabilitat familiar, la inestabilitat residencial i la violència de gènere; 3) hi ha un acord substantiu a considerar que els serveis socials han de formar part d'una major distribució d'oportunitats per als més desafavorits, i han de ser un dret exigible jurídicament, un dret que se sustenta en la llibertat individual entesa com a igualtat d'oportunitats; 4) es reconeix la importància i la necessitat de la societat civil (món empresarial, associatiu i tercer sector) però com a espai complementari, no substitutiu de la responsabilitat de la xarxa pública en la garantia de serveis i prestacions.

La dimensió programàtica de «Ciutadans. Partit de la ciutadania» respecte als serveis socials es pot alinear amb les propostes de l'esquerra: major implicació del sector públic, prevenció social de la vulnerabilitat, cohesió social, polítiques redistributives, igualtat d'oportunitats, major control dels serveis prestats per la iniciativa privada. Així mateix, també s'apunta, com els liberals, a la crítica del burocratisme i la ineficiència de l'administració pública.

Instruments. De quina manera ha de actuar l'administració

Els programes de tots els partits polítics que varen obtenir representació en el Parlament, són deutors del disseny institucional en clau de «col·lectius desafavorits» respecte a les transferències monetàries; tots proposen augmentar l'import de les ajudes en vigor. Això no obstant, també es pot observar, seguint els posicionaments ideològics clàssics de la dreta i l'esquerra, la preferència per un sistema basat en ajudes econòmiques o per un altre basat en la prestació de serveis; per exemple, per augmentar la natalitat, què es considera més convenient: fer prestacions monetàries als pares perquè tinguin fills o invertir en una xarxa pública de guarderies? La concepció subsidiària de l'administració pública respecte a la primacia de la societat civil defensada pel liberalisme, es combina amb la concepció molt estesa de la dreta política sobre la forma d'actuar dels serveis socials: a base de «xecs» per a diferents col·lectius i situacions. Així, CiU proposa: xec naixement, xec suport escolar, xec guarderia, xec d'atenció personal i xec viure en família. Per la seva banda, el PP proposa les següents transferències monetàries: xecs serveis domiciliaris, desgravació fiscal per contractar una assistenta, o prestacions econòmiques específiques (per exemple, per al tartamudeig).

La tradició socialdemòcrata ha estat més partidària de la prestació de serveis com a model d'actuació de l'administració pública. En ser partidaris de regular el mercat per a garantir l'accés a béns considerats bàsics, l'esquerra ha posat èmfasi en el desenvolupament de drets i el seu exercici mitjançant serveis. Es considera que el principi d'universalització i la igualtat d'oportunitats es garanteixen millor mitjançant serveis públics que amb un mercat subvencionat. Així, en les formacions del tripartit són prioritàries les propostes d'expansió de serveis per a una àmplia gamma de col·lectius.

Conclusió. Oportunitats i reptes del nou Departament d'Acció Social i Ciutadania

A finals del 2006 ja s'havia constituït un nou govern a Catalunya (Govern d'Entesa) amb les mateixes formacions que el tripartit anterior. La política desenvolupada fins aleshores es pot resumir en dos enunciats: canvi de tendència en l'esforç pressupostari i canvi de model en la concepció dels serveis socials; tot plegat gens menyspreable si es té en compte el punt de partida i l'avanç de les eleccions. Les oportunitats són moltes i encara estan obertes, però els reptes són considerables. Hi ha la possibilitat de «revolucionar» els serveis

socials i de convertir-los en el quart pilar de l'Estat del benestar, però aquest pilar ha de ser igual de gran que els altres tres. Fa falta voluntat política en dos aspectes estratègics: dedicar més recursos econòmics i canviar el model organitzatiu. S'han assentat les bases per a la seva universalització, però el camí per recórrer perquè es situïn a la mitjana europea dels 15 encara és molt llarg, mentre que les necessitats emergents ja són un fet. S'ha avançat en el reconeixement del dret exigible tant en el Projecte de Llei de serveis socials com en la Llei de prestacions econòmiques d'assistència social; tanmateix, la introducció del copagament i la «pluja» de recursos que s'esperen de l'Estat central amb l'aplicació de la Llei d'autonomia personal, n'amenacen la viabilitat. El copagament, encara per concretar, ha penetrat a l'Estat del benestar com a modalitat de finançament de les prestacions, i pot obrir una escletxa que debiliti la solidaritat mitjançant el sistema fiscal en individualitzar l'aportació (a més dels costos burocràtics). El perill més gran és que comenci pel quart pilar i s'estengui als altres tres retallant-ne la profunditat. La revolució en la concepció substantiva de la política de serveis socials es concreta per la progressiva substitució de principis assistencials per universals, estenent l'accés a la població «normalitzada», i per l'impuls discursiu de les polítiques de la integració social. Això no obstant, resulta paradoxal que el Projecte de Llei de serveis socials exclouï expressament la immigració extracomunitària del dret a tenir aquest dret a l'accés als serveis socials. No sembla raonable deixar el 12,5% de la població resident a Catalunya¹³⁶ que s'escolli pels forats, massa grans, de l'última malla de seguretat. Per altra banda, el canvi de model organitzatiu de la política de serveis socials és un repte insuficientment abordat tant en el disseny de polítiques com en la coordinació institucional. No es recomana seguir una estratègia que alimenti la proliferació de programes sota el mantell de les prestacions individualitzades, ja que així es fragmenta el principi d'universalitat i s'augmenten les situacions que exigeixen comprovació de mitjans (amb el consegüent risc d'estigma). Des del punt de vista substantiu també apareix en el discurs la voluntat d'aconseguir per a tota la població, el 2010, el nivell de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya, que es defineix com un llindar monetari per sota del qual no és possible viure amb dignitat, que seria una estratègia per crear les bases d'un sistema de «Renda Bàsica». En aquest sentit, és molt convenient simplificar els programes de transferències de rendes i dotar-los d'algun criteri d'homogeneïtat, probablement reduint les contrapartides o augmentant la consideració de «l'estat de

136. Pla de ciutadania i immigració. Estimació del Padró municipal, xifres a 31-12-2005.

necessitat». Actualment, hi ha programes que es regeixen per l'edat, per les discapacitats, per la malaltia, per la insuficiència de rendes, per l'exclusió laboral, pel temps de residència, etc. Un altre dels reptes inajornables i que exigirà una bona disposició política és la coordinació institucional, difícil en un govern monocolor i més en un govern que ara és d'Entesa. La distribució de les conselleries respon a complicats equilibris de poder entre diferents grups, ja siguin partits o famílies dins d'aquests; la delimitació de competències entre les diferents conselleries i administracions delimita la influència del poder, de manera que si la fragmentació de programes ja és un problema, la necessitat de coordinació institucional és imperiosa. En aquest sentit, sembla molt convenient delimitar més clarament les competències entre les diferents administracions i millorar la coordinació entre l'atenció primària i l'especialitzada, així com també es necessita que s'estableixin mecanismes de relació formal, mitjançant protocols, per exemple, entre distintes polítiques socials que operen en el mateix territori: educació, salut, habitatge, ocupació, etc.