

La Llei 12/2007, de serveis socials, en el marc de les noves polítiques de serveis socials a Catalunya

Pep Adelantado. Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció

La Llei 12/2007, de serveis socials, aprovada pel Parlament de Catalunya significà una fita important en l'evolució de les polítiques de serveis socials a Catalunya, i més concretament en el procés d'universalització dels drets socials. Aquest treball té com a objectiu analitzar el context que portà a l'elaboració i aprovació d'aquesta llei, els seus continguts bàsics i les seves potencialitats i limitacions pel que fa a la universalització dels drets socials. En primer lloc, s'ofereix una mirada àmplia als canvis socials que s'estan succeint en l'actualitat i dels reptes que aquests plantegen per a les polítiques de serveis socials. En segon lloc, s'ofereix una perspectiva general sobre com han anat evolucionant les polítiques de serveis socials a Catalunya i quin és, per tant, el context en què s'elabora la Llei 12/2007, de serveis socials. En tercer lloc, s'analitzen les principals debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats (DAFO) de la llei. De tota l'anàlisi s'extreuen un seguit de conclusions bàsiques.

Vells problemes i noves necessitats. Els serveis socials davant del canvi social

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. Tots aquests canvis plantegen

reptes de gran magnitud pel que fa a les polítiques de serveis socials.

Canvis en l'estructura social i els processos de vulnerabilitat

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 perd 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 mutacions socials profundes que reestructuren les desigualtats al voltant de diversos factors.

La diversificació multidimensional de la societat

La diversificació ètnica i cultural derivada de la immigració des dels països del sud, davant l'absència d'estratègies de ciutadania política de base resi-

dencial, 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 fa aflorar una realitat juvenil que reclama estratègies d'afirmació i canvis d'emancipació. La pluralitat de formes de convivència familiar s'uneix a 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, afavoreixen 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 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 eventuales, fràgils i no generadores de vincles grups o comunitaris, constitueixen unes condicions propícies per a un nou espai de vulnerabilitat juvenil a l'exclusió. La flexibilitat irreversible dels processos productius en l'economia informacional ha servit d'argument per impulsar processos de desregulació laboral, amb erosió de drets i debilitament dels es-

quemes 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 manera especialment intensa.

Els dèficits d'inclusivitat de l'estat del benestar

Han anat apareixent, d'una banda, 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, d'altra banda, el caràcter poc inclusiu de certs mercats de benestar amb una presència pública molt dèbil, per exemple, els mercats del sòl i l'habitatge, un fet que provoca grans dificultats d'accés i el manteniment de pautes de segregació social en el territori. Finalment, els serveis socials han operat majoritàriament des de concepcions selectives, no universals, reactives i de caràcter assistencial. Això ha provocat importants dèficits de cobertura pública de les necessitats d'atenció personal, la resolució de les quals es desplaça al mercat en les capes de rendes altes, o a la resta de la societat s'internalitza en

un àmbit familiar sobrecarregat —amb important impacte per a les dones.

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

El sistema públic de serveis socials català encara arrossega problemes en l'estructura, l'organització i el 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.

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 exigiria el seu reconeixement i garantia mitjançant una definició clara en un catàleg de prestacions bàsiques que establis els mecanismes per fer-les exigibles. Es planteja una equiparació amb el sistema sanitari i educatiu, en els quals el dret universal ha implicat la seva consolidació i és garantia de qualitat. Sobre el finançament del sistema se 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 s'ha de fer 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.

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 del benestar impulsà la participació cívica com una de les maneres d'enfortir el concepte de democràcia. D'altra banda, 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 una 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 d'inestabilitat creixent en les condicions de treball.

L'evolució de les polítiques de serveis socials a Catalunya

Les polítiques de serveis socials a Catalunya han experimentat canvis significatius en aquests últims quinze anys, canvis que tenen a veure amb l'esforç desenvolupat per adaptar-se a l'emergència d'unes noves condicions socials però també, i sobretot, al canvi de govern que es produeix l'any 2003 i el gir politicoideològic que aquest canvi suposa en l'orientació de les polítiques socials.

Les polítiques de serveis socials durant la dècada de 1990.

L'esgotament d'un model

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 de 1979 fins a la

creació del Departament de Benestar Social el 1988, cap especialista no qüestiona l'esforç d'expansió i modernització dut a terme tant per l'Administració autonòmica com per les locals. Però, al principi dels anys noranta 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), que 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.

L'escàs compromís públic envers els serveis socials en aquesta etapa es pot resumir en un seguit de trets característics que fan referència a una dimensió substantiva o de contingut, i en una altra d'operativa o d'instruments.¹

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

Escassa despesa pública.

Taxes de cobertura i utilització baixes

L'esforç fet a Catalunya en protecció social fins a l'any 2003 mostra que les taxes de despesa i cobertura continuen molt per sota de la mitjana europea (taula 1). La despesa del 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 (taula 2).

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

Taula 1. Percentatge del pressupost destinat a protecció social, 1994-2004

Despesa en protecció social / PIB (%)	1994	2000	2001	2002	2003	2004
Unió Europea-15	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	

Fonts: 1. Eurostat; 2. Idescat.

Manca d'una xarxa pública de seguretat d'ingressos. Definició insuficient del dret als serveis socials i les fonts de finançament

Fins al final de 2003, els serveis socials a Catalunya encara són 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.

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 les administracions públiques, el sector privat mercantil i la 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 es pot fer sense una regulació i inspecció suficients.

Descentralització i dèficits de coordinació entre nivells

La coalició governant fins a 2003 aprovà 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 la seva viabilitat financera. Tampoc no s'evità que el traspàs de competències eliminés la duplictat 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 adreça 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. D'altra banda, la manca d'una regulació més explícita sobre els continguts dels serveis que ha de prestar la iniciativa privada, i sobre els criteris per assignar les subvencions, possibilita una certa discrecionalitat en el repartiment i el control públic dels recursos.

Taula 2. Despesa del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, 1994-2006

	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Despesa del Departament de Benestar Social / pressupost de la Generalitat (%)	3,7	2,7	2,8	3,3	3,7	5,1	5,0	5,4
Variació del pressupost de la Generalitat respecte a l'any anterior (%)			7,3	10,8	8,4	16,4	15,0	11,2

Fonts: pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Els serveis socials des de 2003. Entre la inèrcia i la innovació

El model de la dècada dels noranta s'esgotà en la mesura que la magnitud de les necessitats i les demandes socials derivades no es podien considerar des d'una perspectiva merament assistencial ni gestionar de manera quasi clientelar. El nou govern de la Generalitat format el 2003 aprova en el primer any de la seva legislatura un pla de xoc amb què s'augmenta la dotació de recursos als programes en marxa: s'incrementen els serveis i els ajuts públics per a la gent gran; s'augmenten els ajuts i les prestacions econòmiques a les famílies amb infants menors a càrrec; es produeix un augment dels ajuts assistencials a les famílies acollidores de menors tutelats. I tot això en un context d'expansió dels pressupostos del Departament de Benestar Social i Família (posteriorment Acció Social i Ciutadania). Simultàniament, es treballa amb la perspectiva de donar una nova orientació estratègica als serveis socials partint de principis com la universalitat, la transversalitat, la municipalització, el reforçament del tercer sector, la participació, més finançament i inclusió social.

Podem afirmar que s'està passant d'un model assistencialista cap a la consolidació jurídica de drets socials. Sens dubte, el projecte més ambiciós i estratègic en aquest procés és l'elaboració de la nova Llei de serveis socials, que comentarem més endavant; 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 a l'estiu de 2006, i cap a l'elaboració del Pla d'inclusió i cohesió social.

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 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)² per sota del qual no és possible viure amb dignitat, segons el Govern de la Generalitat. Les prestacions econòmiques 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, segons 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 considera com un dret subjectiu i és responsabilitat de l'Administració local. A les prestacions

que depenen de la Generalitat podran accedir les persones residents legalment a Catalunya, mentre que les que visquin sense residència legal o 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 tindran en compte el «patrimoni», els ingressos econòmics i les condicions socials de la persona. Finalment, com en el cas de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència, 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 aquest tipus de prestacions i col·lectius fins al 2010. El 2008 se'n cobrirà el 80% i el 2010 se n'assolirà el 100%.

A més d'aquesta llei, el Govern 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, al gener de 2006, del 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

2. L'IRSC és la versió catalana de l'IPREM (Indicador públic de rendes amb efectes múltiples), que substitueix des de 2004 el salari mínim interprofessional com a referent d'ingressos per accedir a beques, habitatge de protecció oficial, ajuts socials, etc.

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, la immigració i la 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 accedir 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 és 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 renda mínima d'inserció, 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 partir d'introduir nombroses excepcions a la legislació anterior per accedir a la prestació.

La Llei 12/2007, de serveis socials, de Catalunya. Debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats

La Llei de serveis socials de Catalunya tindrà l'honor d'haver estat acordada dues vegades pel govern de la Genera-

litat 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 de 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 la llei. A continuació es mostra una anàlisi DAFO del Projecte de Llei de serveis socials de Catalunya.

Debilitats (aspectes més negatius de la llei)

Els immigrants extracomunitaris (fins i tot els residents legals) no tenen dret d'accés als serveis socials, se'ls atindrà per via d'urgència social (beneficència). Sobre la participació cívica i ciutadana no se 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). Es podria haver aprofitat l'oportunitat per 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.

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). La llei 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, podria haver-hi més 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'utilitzin seran els

mateixos independentment que els serveis, els equipaments o les prestacions els dugui a terme l'Administració pública o la iniciativa privada, ja sigui social o mercantil. Respecte als professionals no es concreten les ràtios ni 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.

Fortaleses (aspectes més positius de la llei)

Especificació dels drets i els deures dels beneficiaris i altres agents. Reconeixement subjectiu del dret. Individualització (davant la familiarització) del dret d'accés. Quant als objectius quantitatius, és molt positiu que ja en l'avantprojecte de llei apareguin objectius de dotació de personal i taxes de cobertura de serveis. Important procés de participació social. La llei també mostra un notable esforç racionalitzador (descentralització, territorialització, coordinació); tanmateix l'excessiva fragmentació de plans i programes ha sofert un procés d'expansió. Però, al mateix temps, es constata una voluntat de coordinació amb el Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya o amb el Programa Prodep (amb

actuacions conjuntes del Departament d'Acció Social i Ciutadania i el Departament de Salut).

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. La Llei de serveis socials insisteix de manera vehement 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 i social.


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

La política desenvolupada des de la constitució del nou Govern el 2003 (reeditat al final de l'any 2006) es pot resumir en dos enunciat: 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. 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 establert les bases per a la universalització, però el camí per recórrer perquè se situïn a la mitjana europea dels quinze encara és molt llarg, mentre que les necessitats emergents ja són un fet. S'ha avançat en el reconeixement del dret exigible tant en la 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 amenacen la seva 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 esclatxa 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 la seva 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 la 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 que el 12,5% de la població resident a Catalunya³ s'escolli pels forats, massa grans, de l'última malla de seguretat. D'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 po-

blació, 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 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 compli-

cats 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, com també es necessita que s'estableixin mecanismes de relació formal, mitjançant protocols, per exemple, entre diferents polítiques socials que operen en el mateix territori: educació, salut, habitatge, ocupació, etc. 

3. Pla de ciutadania i immigració. Estimació del padró municipal, xifres a 31 de desembre de 2005.