

La universalització dels serveis socials des de dins

Reflexió sobre la finalitat pròpia, el contingut tècnic i l'estructuració i la gestió dels serveis socials en i per al seu procés d'universalització

Fernando Fantova. Consultor social

Introducció

Els serveis socials estan vivint a Espanya un moment de canvis i expectatives, i es parla, s'escriu i sobretot es legisla en clau de drets subjectius exigibles i universalització dels sistemes públics de serveis socials. Al desembre del 2006 s'aprova a les Corts Generals la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i a l'octubre de l'any següent, al Parlament de Catalunya, la Llei 12/2007, de serveis socials.

El procés d'universalització dels serveis socials, des d'una perspectiva d'extensió i aprofundiment de la garantia i l'exercici de drets socials, s'ha d'estudiar i fer viable, sens dubte, des d'enfocaments de tipus jurídic i econòmic, perspectives que s'acostumen a adoptar, normalment, des d'àmbits o instàncies més aviat externes als mateixos serveis socials. No obstant això, aquest procés, avui i aquí, necessita també mirades i aportacions fetes, més aviat, des de dintre dels serveis socials realment existents, que posin l'atenció en les necessitats de les persones a les quals es respon des dels serveis socials, al valor afegit de contingut tècnic que aporten, i a la seva estructuració i gestió en un context determinat.

En aquest article, per tant, intentaré adoptar una posició més propera als processos operatius d'intervenció social que tenen lloc en els serveis socials, més pròxima a la tasca quotidiana dels diferents professionals dels serveis

socials, per intentar identificar, també des d'aquesta posició, condicions afavoridores de la desitjada universalització dels serveis socials com a dret de ciutadania. Aquestes condicions tenen a veure amb la manera d'enfocar les activitats operatives, amb les metodologies que cal fer servir, amb la gestió dels serveis... Condicions que, al costat d'altres, imprescindibles, com les de caràcter jurídic i econòmic, facin possible la construcció efectiva d'aquests serveis socials de qualitat als quals aspirem per a totes les persones per a qui treballem.

Pretenc, per tant, compartir una reflexió analítica, crítica i propositiva que faig a partir d'experiències pràctiques de disseny, implementació i avaluació de processos de transformació d'organitzacions i sistemes de serveis socials, i en diàleg amb altres textos produïts més o menys recentment en la comunitat de persones interessades pels serveis socials, i la política social en general, en el nostre entorn. I, per descomptat, desitjos que qui llegeixi l'article s'animi a continuar la conversa.

Drets socials i necessitats socials

Añón i García Añón han assenyalat que «els drets humans existeixen perquè satisfan necessitats bàsiques» (Añón i García Añón, 2004: 94), entenent que «les necessitats són estats de dependència o, en altres termes, expressió de la relació de dependència de l'home respecte al món al qual pertany» (Añón i García Añón: 2004: 96). S'anomenarien bàsiques aquelles necessitats que són

identificades com a requisits comuns i universals per a qualsevol projecte de vida que qualsevol persona pogués tenir (i s'anomenarien fonamentals els drets corresponents a la satisfacció d'aquestes necessitats).

Assumeixo que el llenguatge dels drets humans és el llenguatge comú més aconseguit i admès al nostre món per referir-nos a les necessitats humanes. Per tant, a primera vista, no sembla un mal ganxo per penjar-hi la reflexió sobre els serveis socials, ja que si es tracta de serveis, caldrà suposar que donen resposta a alguna necessitat de les persones. I, per descomptat, la dels drets humans sembla un ganxo imprescindible si volem parlar de la universalització d'aquests serveis.

La doctrina sobre els drets humans acostuma a distingir diversos tipus o generacions de drets, i en relació amb això s'acostuma a considerar fundacional i referencial un text de Thomas Humphrey Marshall titulat «Ciutadania i classe social» (Marshall, 1997), que recull una conferència dictada l'any 1949. Per a Marshall la ciutadania social (és a dir, disposar de drets socials) seria una mena de tercer estadi que ve a perfeccionar els dos anteriors (els de la ciutadania civil i la ciutadania política). Si ens estalviem la discussió —que ara no ve al cas— sobre si els drets arriben per generacions o no, allò que la comunitat que estudia i defensa els drets humans assumeix cada vegada més clarament com a lloc comú és que els drets humans són interdependents

(IDHPA, 2007: 11-12), i està en contra de qualsevol proposta de selecció o jerarquizació entre ells.

La nota que més sovint s'acostuma a fer servir per distingir els drets socials dels drets civils i polítics és el seu caràcter «prestacional» (Vicente Giménez, 2006: 85), és a dir, el fet que l'exercici del dret es tradueix, necessàriament, en l'ús o gaudi, per part de la persona, d'un recurs o servei. Al contrari, l'exercici dels drets civils i polítics s'acostuma a entendre, més aviat, com una qüestió de llibertat, i allò que la persona pot esperar d'altres agents no és tant una prestació (en positiu) com que (en sentit negatiu) s'abstinguin de retallar aquesta llibertat.

Si fem un paral·lelisme, anomenaríem necessitats socials les corresponents als drets socials. El que volem dir quan parlem de necessitats socials, segurament, és que la resposta a aquestes necessitats importa i implica, d'alguna manera especial, la col·lectivitat, la societat. Un plantejament similar a aquest s'ha fet per definir els riscos que s'adjectiven com a socials (Bergham, 2000). Així doncs, dins del conjunt dels drets humans, els drets socials connectaran amb l'existència d'uns recursos i unes atencions que ens proporcionem recíprocament en un determinat context social i que, en aquest context social (tendencialment global), es consideren especialment protegibles al si d'aquesta relació recíproca que ens permet construir-nos, cohesionar-nos, articular-nos i considerar-nos

com a col·lectivitat, com a societat. Crida l'atenció que en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea aquests s'ordenen en títols encapçalats pels següents temes: dignitat, llibertats, igualtat, solidaritat, ciutadania, justícia. Els drets socials es recullen, fonamentalment, al títol relatiu a la solidaritat (Unió Europea, 2007).

Podríem dir que aquests drets socials, necessitats socials, riscos socials dels quals venim parlant, tindrien com a correlat, en un context com el nostre i en el moment actual, la protecció social, la política social o l'acció pro benestar (social). En societats de mercat com les nostres, es tractaria de necessitats i activitats que, col·lectivament, decidim, almenys en alguna mesura, no deixar al lliure joc del mercat. Per això cal parlar de desmercantilització (Esping-Andersen, 2007), en el sentit que es tracta de necessitats que desitgem que obtinguin, en alguna mesura, resposta amb independència de la solvència en el mercat de les persones que les tenen.

La finalitat específica dels serveis socials en clau positiva i universal

Des del meu punt de vista, per poder ubicar correctament els serveis socials en aquest marc d'acció pro benestar i de drets socials que s'acaba de presentar breument (i, per tant, per pensar la seva universalització), cal identificar quina és la necessitat a la qual responen els serveis socials o, dit d'una altra manera, quin és el bé protegible

per part d'aquesta branca de l'acció pro benestar. Si aquesta necessitat a la qual responen els serveis socials és veritablement universal, si aquest bé que protegeixen o promouen interessa, certament, a tot el món, estarem en un bon camí per poder parlar després d'universalització i, en definitiva, dels serveis socials com a dret de ciutadania. Al contrari, per molt que es garantís jurídicament el dret als serveis socials, per molt que es financés pressupostàriament, si no hi hagués sentit, solidesa i sostenibilitat en el contingut, en l'activitat, en el producte... estaríem, al meu parer, edificant sobre fonaments fràgils.

Aquest tipus de consideracions em semblen especialment rellevants si acceptem que, com diu Demetrio Casado, la dels serveis socials és una branca d'activitats en construcció (Casado, 2007: 35). Aquest autor mateix entén que, almenys en el cas espanyol, el procés d'institucionalització jurídica en el sector públic ha estat allò que ha contribuït més a la decantació dels serveis socials com a àmbit diferenciat al nostre país. En canvi, si revisem les lleis de serveis socials de les comunitats autònomes espanyoles, comprovem que, com a mínim al meu parer, no hi ha una identificació, definició i delimitació precisa dels serveis socials i que, més aviat, s'observa la tendència oposada, a abraçar per escrit un àmbit molt més ampli que el que s'assumeix en la realitat (i, en tot cas, segons la meva opinió, molt imprecís).

Examinem, sense anar més lluny, el que diu la Llei 12/2007, de serveis socials de Catalunya, als tres primers apartats de l'article 3:

«1. Els serveis socials tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la seva vida mitjançant la cobertura de les seves necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials en el marc de la justícia social i del benestar de les persones.

2. Són necessitats socials, a l'efecte del que estableix l'apartat 1, les que repercuteixen en l'autonomia personal i el suport a la dependència, en una millor qualitat de vida personal, familiar i de grup, i en el benestar de la col·lectivitat. Les necessitats personals bàsiques són les pròpies de la subsistència i la qualitat de vida de cada persona.

3. Els serveis socials es dirigeixen especialment a la prevenció de les situacions de risc, a la compensació dels dèficits de suport social i econòmic i de situacions de vulnerabilitat i dependència, i a la promoció d'actituds i capacitats de les persones com a principals protagonistes de la seva vida.»

Al meu parer, aquesta llei, com la resta de les lleis espanyoles de serveis socials, admeten com a objecte dels serveis socials un ampli ventall de necessitats i aspiracions, necessitats i aspiracions que, d'altra banda, també són considerades o ateses per altres branques d'activitat, polítiques públiques o sistemes de serveis. Com s'entén

això? Com és possible que les lleis que pretenen delimitar un àmbit de necessitats i activitats recullin com a pròpies de l'àmbit necessitats i activitats que ja estan considerades com a pròpies en altres àmbits? Com es pot encarregar als serveis socials que s'ocupin de tantes àrees de la vida de la gent? Segons la meva opinió, això és possible perquè hi ha un missatge, més o menys implícit, que és que es tractaria de respondre a aquest ampli ventall de necessitats, sí, però no de tothom, sinó d'algunes categories especials de persones.

Dit d'una altra manera, ja fa temps vam parlar d'universalitat (els serveis socials, sobre el paper, són per a tothom), però hi ha un sobreentès en el sentit que els serveis socials, en realitat, són per a uns col·lectius especials, i que la generalitat de la població no els necessita ni els necessitarà. I possiblement el text legal que acabo d'esmentar és expressió d'un cert compromís entre una visió tradicional dels serveis socials (amb un ampli espectre de necessitats i un ventall restringit de destinatàries i destinataris), i l'avanç en clau de precisió del tipus de necessitats i ampliació (cap a la universalització) de la població diana.

Personalment, crec que aquest equilibri de compromís, aquesta situació paradoxal, comprensible i reveladora, pot ser l'antesala de noves formulacions en les quals, clarament, s'identifiqui un bé protegible, específic i propi, formulat en positiu i efectivament universal, com a objecte dels serveis socials sense

que això sigui, certament, al preu de proposar als serveis socials una ruptura amb la seva tradició, amb la seva història, amb els seus valors, amb les seves consecucions, que estan vinculats en gran mesura a l'atenció a molt diverses necessitats de col·lectius vulnerables i, en principi, quantitativament minoritaris en una societat com la nostra. És possible, això?

Jo crec que sí, i la meua proposta per al debat, segurament atrevida, és entendre que els serveis socials s'ocupen de la interacció. I proposo definir aquí la interacció com l'ajustament dinàmic entre la capacitat de desenvolupament autònom de la persona en els seus entorns vitals i el suport social disponible a través dels vincles familiars, convivencials o comunitaris en general. Proposo la paraula interacció perquè permet fer referència tant al que la persona fa i és capaç de fer com al suport o l'ajuda que rep gràcies als vincles informals que manté.

Des del meu punt de vista, entenem i situem millor el que són els serveis socials si destaquem que el que els interessa no és l'autonomia personal (o dependència funcional) com a tal. Ni tampoc, com a tal, la integració relacional (els vincles familiars o comunitaris de caràcter informal). El que interessa és l'ajustament dinàmic entre autonomia personal i integració relacional. I aquest ajustament és un bé valuós. I aquest ajustament pot ser molt bo en el cas d'un bebè humà o d'una persona de vuitanta anys en situació de depen-

dència quan tenen una tupida i potent xarxa familiar i comunitària de suport. I ho és en el cas d'un ermità cèlibe o una executiva internacional soltera i viatgera sense a penes vincles informals però amb una gran capacitat de desenvolupament autònom.

Al llarg de la nostra vida hi pot haver moltes i molt diverses situacions en les quals no ajusti bé el nostre grau d'autonomia personal i la qualitat de la nostra integració relacional. Doncs bé, proposo definir els serveis socials com aquells serveis que s'encarreguen de la prevenció, la compensació i la modificació d'aquestes situacions i, en tot cas, de promoure el millor ajustament possible entre autonomia personal i integració relacional a cada moment del cicle vital i en cada context i entorn en el qual es trobin les persones.

Lògicament, els serveis socials no més són una part de l'acció pro benestar, i el desitjable és la sinergia entre la seva actuació i l'actuació d'altres branques de la política social, com la sanitat, el bé protegible de la qual seria la salut; l'educació, que promou l'aprenentatge; l'acció en l'àmbit de l'habitatge, que respon a les necessitats d'allotjament; la intervenció en relació amb l'ocupació, el bé protegible de la qual seria el treball... i, finalment, allò que considero branca o política de tancament d'aquest entramat protector, que és la garantia d'ingressos, mitjançant la qual se'ns proporciona els diners amb els quals comprar, si és possible, els béns que no aporten les

altres branques. Si s'accepta aquesta conceptualització, al meu parer, caldria intentar treure dels serveis socials aquelles prestacions econòmiques que siguin de garantia d'ingressos.

Des d'aquest enfocament, certament, em sembla que un dels aspectes criticables de la —d'altra banda interessant— Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, és que només es fonamenta en un dels pilars del sistema del benestar, els serveis socials, i poc en els altres, tot i que són tan rellevants com el dels serveis socials per a la prevenció i l'atenció de les situacions de dependència.

Sigui com sigui, crec que són una sèrie de canvis socials els que ens permeten, i en certa manera ens poden dur a veure, els serveis socials d'aquesta manera. I em refereixo, com a mínim, a:

- La lluita i el progrés de col·lectius vulnerables l'atenció dels quals s'ha considerat en algun moment pròpia d'una branca o un sistema específic (com els serveis socials), que han reivindicat i van exercint el dret que totes les branques o sistemes (educació, habitatge, ocupació...) siguin universalment accessibles i que, d'altra banda, van mostrant com mesures i prestacions que es consideraven específiques per a determinats segments poblacionals es revelin beneficioses per al conjunt de la població.

- Canvis socials com l'increment de les situacions de dependència funcional o la diversificació dels

processos d'exclusió social que han fet que determinades necessitats que es consideraven excepcionals o, en tot cas, pròpies de predeterminades poblacions de risc, es vagin assumint com a pròpies o probables per part de capes més àmplies de la ciutadania, en un context d'individualització de les trajectòries i de fragmentació dels segments poblacionals anteriorment existents en funció d'eixos diversos de gènere, ètnic, generacional, funcional, familiar, cultural, laboral, econòmic... (Gomà i Subirats, 2005).

- El fet que determinats béns relacionals (Donati, 1999: 123; Herrera i Jaime: 2005: 183) dels quals s'ocupaven bàsicament les dones en les xarxes familiars i comunitàries (i de manera gratuïta) vagin escassejant, almenys en el format en què es trobaven en les societats tradicionals, fa que es visibilitzin i siguin valorats.

Des del meu punt de vista, l'efecte que tenen aquests processos socials és el següent:

- Es va superant la visió segons la qual hi ha d'haver una branca o un sistema dintre de l'acció pro benestar que s'ocupi globalment dels col·lectius vulnerables, entenent que totes les branques o els sistemes (educació, sanitat, serveis socials...) ho han de fer de la mateixa manera, ja que són universalment accessibles.

- Determinats riscos socials (o necessitats de suport) que tradicionalment s'havien considerat privats, particulars, especials, minoritaris... es

comencen a veure com a col·lectius, socials, públics, compartits... Específicament, es configura i emergeix amb força la interacció (entesa com l'ajustament entre autonomia personal i integració relacional) com a necessitat social o bé susceptible de protecció i promoció i capaç de donar prou contingut a una branca o sistema dintre de l'entramat de l'acció pro benestar.

- Per tant, es va deixant de pensar i de fer els serveis socials com a serveis per a totes les necessitats (o moltes) d'algunes persones (col·lectius vulnerables) per passar a percebre'ls i configurar-los com a serveis dedicats a un tipus de necessitats (interacció: autonomia i integració) de tot el món.

En tot cas, sóc conscient que això de la interacció, això de l'ajustament dinàmic entre l'autonomia personal i la integració relacional sona estrany, però com a mínim crec que pot servir en el procés de recerca d'aquest referent positiu i universal que, al meu parer, necessiten els serveis socials si volem que puguin ser entesos i configurats com una branca més de la política social que, com les altres, s'ocupa d'alguna necessitat que totes les persones podem tenir en diferents moments de la nostra vida. Si volem oferir una base sòlida perquè puguin superar la condició residual, inespecífica i marginal que en molts moments i circumstàncies se'ls ha atribuït i han tingut. Crec, d'altra banda, que el concepte d'interacció (d'ajustament dinàmic entre autonomia personal i

integració relacional) pot servir per continuar recollint i emmarcant tot allò genuí i valuós que desenvolupen els serveis socials realment existents. Crec que permet una lectura prou flexible i oberta per avançar fermament en la configuració d'uns serveis socials per a totes les persones sense deixar desatès cap dels grups poblacionals que més protecció han rebut tradicionalment des dels serveis socials.

Contingut tècnic de la intervenció en serveis socials

Al meu parer, si haguéssim identificat aquesta necessitat universal, aquest bé protegible, podríem tenir un *leitmotiv* poderós perquè la gent entengués per a què li serveixen els serveis socials. Però, en tot cas, difícilment arribaríem a la gent, difícilment ampliaríem l'espectre d'usuàries i usuaris potencials i reals dels serveis socials si no els mostréssim el producte que permet respondre a aquesta necessitat, si no disposéssim dels serveis que efectivament permetessin protegir i promoure aquest bé desitjable.

La meua percepció personal és que aquest producte existeix, que disposem dels serveis que permeten protegir i promoure aquest bé, que tenim aquesta activitat que permet respondre a aquesta necessitat de la qual estem parlant. Posats a anomenar-la d'alguna manera, l'anomenaria intervenció social, encara que només sigui perquè és un terme que no és propietat de cap de les disciplines o professions relacionades amb

els serveis socials, i encara que accepti que no sols es fa intervenció social en els serveis socials (Fantova, en premsa).

He de reconèixer que aquesta intervenció social de la qual parlo, tant se val com l'anomenem, també és una realitat en construcció. Per això, en els serveis socials realment existents, i en la comunitat científica i tècnica que hi està interessada, trobarem al costat d'experiències i eines valuoses, unes altres que, a manera d'impureses o vicis, resten rigor i eficàcia a la intervenció que es du a terme als serveis socials.

D'altra banda, també és un fet que als serveis socials trobem, al costat de prestacions i serveis propis de la branca, altres prestacions i serveis que més aviat encaixarien, segons l'esquema que he proposat, en altres branques de l'acció pro benestar.

Tal com ho veig, el procés de debat per a la delimitació de l'objecte dels serveis socials i el procés de desenvolupament tècnic basat en l'evidència que vagi perfeccionant la intervenció social són processos que s'alimenten i es potencien mútuament, ja que en la mesura que perfilem millor l'efecte per desencadenar, millor podrem desenvolupar les eines per fer-ho, i en la mesura que millorem la tecnologia d'intervenció, més visible serà el seu impacte en la vida de les persones destinatàries. En tot cas, la idea que vull plantejar i subratllar és que també en la manera de dur a terme, operativament, la intervenció social, crearem condicions de possibilitat o, per contra,

posarem obstacles a la universalització dels serveis socials.

En coherència amb la finalitat que he proposat per a ella, assumeixo que la intervenció social (que es du a terme als serveis socials) és una activitat fonamentalment relacional, és a dir, que es desenvolupa sobretot (encara que no únicament) en o a través de les relacions interpersonals entre els agents d'intervenció (o prestació del servei) i les destinatàries i els destinataris. Em baso lliurement en un esquema de Josep Maria Rueda (Rueda, 1998: 158-164) per afirmar que la intervenció social pot tenir un caràcter més aviat (o conjuntament):

- Assistencial, pal·liatiu...: quan la pretensió de la intervenció s'entén com a compensació del desajustament entre autonomia personal i integració relacional però sense modificar necessàriament la capacitat autònoma de la persona o els seus vincles relacionals en l'entorn.

- Promocional, habilitador...: quan pretén provocar aprenentatge en les persones, increment de la seva autonomia...

- Transformador de situacions, estructures, xarxes, sistemes...

Al llarg del seu desenvolupament, l'evidència disponible a través de la investigació, la sistematització de la pràctica i els consensos professionals han permès decantar i construir un conjunt de principis filosòfics, eixos metodològics... Em vull aturar una mica en aquells que, al meu entendre,

empenyerien més els serveis socials cap a la universalització:

- Enfocament comunitari. Que la intervenció, en clau de proximitat, es fonamenti en les xarxes familiars i comunitàries i els doni suport (Govern de Navarra, sense data; Navarro, 2002).

- Personalització. Recerca flexible del grau més alt d'adequació o adaptació de l'atenció a les necessitats, demandes i expectatives de cadascun dels individus.

- Sinergia. Recerca del grau més alt d'ajustament, la màxima fluïdesa i l'efecte multiplicador entre les diferents prestacions i serveis que rep la persona, de manera que la intervenció amb la persona sigui tan amigable i tan poc disruptiva com sigui possible, i l'abordatge sigui tan integral com sigui necessari.

- Promoció de l'autonomia, en el doble sentit de treballar perquè la persona conservi i desenvolupi més i millor les capacitats i que decideixi, tant com sigui possible, sobretot el que l'afecta.

- Normalització. Oferir a les persones destinatàries els entorns, les activitats, els recursos i les oportunitats culturalment normatives o socialment valorades, amb especial atenció a qüestions com la confidencialitat, la intimitat, la privacitat i la imatge.

- Integració. Oferir els entorns, les activitats, els serveis i els recursos menys restrictius que sigui possible, és a dir, els que representin més contacte amb la comunitat.

Crec que uns serveis socials que es vagin plantejant, tècnicament i operativament, a partir d'aquestes claus, són uns serveis socials més universalitzables, més tendents a la universalització. Això està sent possible i serà cada vegada més possible, al meu parer, a mesura que:

- Es va reforçant i visibilitzant la tasca de diagnòstic social (Martín, sense data) i la prescripció tècnica com a funció clau en l'àmbit dels serveis socials, precisament perquè el diagnòstic social (i la prescripció tècnica corresponent) permet identificar les necessitats a les quals poden donar resposta els serveis socials i diferenciar-les d'aquelles que cal abordar des d'altres branques de l'acció pro benestar.

- Es potencien i es dóna valor a les prestacions tècniques pròpies dels serveis socials (com l'assistència personal, l'acompanyament social, la intervenció comunitària...) i s'entén que altres prestacions (com l'allotjament, l'alimentació, les prestacions de caràcter sanitari...) tenen, si escau, un caràcter complementari en els serveis socials.

- Se separen de l'àmbit dels serveis socials aquelles prestacions econòmiques (com les rendes mínimes o les prestacions per a habitatge) que corresponen conceptualment a altres branques de l'acció pro benestar i que contribueixen, segons la meua opinió, a distorsionar la imatge dels serveis socials, desviar part de les seves energies i condicionar la tasca d'intervenció social.

- Es potencia l'atenció generalista i personalitzada, superant progressivament la segmentació tradicional per col·lectius vulnerables atesos de manera segregada i apostant pels formats i enfocaments més amigables amb les xarxes familiars i comunitàries en clau de proximitat en el territori (Leichsenring, 2005: 24).

- Es desenvolupa la intervenció proactiva amb els dispositius i agents d'altres branques d'activitat en la recerca, des de l'especificitat dels serveis socials, d'objectius comuns que no són propis de cap de les branques com, per exemple, la prevenció de les dependències, l'atenció a la diversitat funcional, la inclusió social, la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, la igualtat de gènere...

Així doncs, entenc que la tasca de desenvolupament tècnic, d'investigació, desenvolupament i innovació, de sistematització de la intervenció social és condició necessària, encara que no suficient, per a una adequada universalització, entre altres coses perquè no serveix per a res declarar, jurídicament, un dret subjectiu si aquest no va associat a un catàleg o cartera de prestacions i serveis. I no hi ha manera de construir un catàleg o una cartera de prestacions i serveis si no hi ha per sota una labor rigorosa i sostinguda de creació i ordenació d'aquestes prestacions i serveis als quals instruments com el catàleg o la cartera garanteixen l'accés universal, en funció de les necessitats de cada persona.

De fet la mateixa Llei 12/2007, de serveis socials de Catalunya, en un lloable intent, possiblement, de no deixar fora res del que existeix, recull al llarg de quatre pàgines un catàleg de prestacions i serveis en el qual, no obstant això, dóna carta de naturalesa a modalitats d'atenció i a formes de segmentació que no necessàriament s'haurien de mantenir en el futur. Al meu entendre, de vegades pesa massa la inèrcia institucional o la lògica clientelar, per sobre dels desenvolupaments que suggeririen l'evidència comparada, la sistematització de les millors pràctiques o els consensos de la comunitat científica, professional i ciutadana vinculada als serveis socials. Per posar un altre exemple, en el catàleg de serveis de l'article 15 de la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, al costat d'un servei la denominació i configuració del qual pot estar relativament establerta, com el servei d'ajuda a domicili, es parla del «centre de dia per a gent gran», del «centre de dia per a menors de 65 anys» i del «centre de dia d'atenció especialitzada», sense que aquesta classificació tripartida es basi en cap consens tècnic o realitat institucional, que jo sàpiga.

Estructuració i gestió d'organitzacions

Sense allunyar-me del dia a dia dels serveis socials, voldria identificar ara un últim conjunt de condicions de possibilitats per a l'efectiva universalització dels serveis socials com són els que

tenen a veure amb la seva estructuració i gestió (particularment en els sistemes públics de serveis socials), sempre recordant que en aquest article no entraré en aspectes que tenen a veure amb la institucionalització jurídica dels serveis socials, ni tampoc amb el seu finançament, tot i que —no em cansaré de dir-ho— són aspectes absolutament clau per a la desitjada universalització.

Així doncs, em pregunto què poden aportar l'estructuració i la gestió dels serveis socials en el procés d'universalització i, en primer lloc, crec que no hi haurà dubtes sobre el fet que no es pot parlar d'un dret universal als serveis socials si no es configura un sistema públic de serveis socials, com a instrument mitjançant el qual els poders públics garanteixen l'exercici d'aquest dret. A l'hora d'estructurar aquest sistema públic de serveis socials, crec que hi ha algunes notes característiques que contribuiran al procés d'universalització.

La primera té a veure amb l'accessibilitat dels serveis socials. No sembla difícil establir el vincle entre accés fàcil i universalització efectiva dels serveis socials. I aquesta accessibilitat té a veure, per exemple, amb l'absència de barreres físiques als centres de serveis socials, amb la qualitat i la quantitat de la informació que els serveis socials ofereixen sobre si mateixos o amb la proximitat de les unitats prestadores de serveis a la població, proximitat que s'aconsegueix potenciant les unitats o els programes de dimensions reduïdes

i caràcter polivalent, més susceptibles, per raons de massa crítica, de territorialitzar-se, desconcentrar-se o descentralitzar-se.

En aquesta línia, per exemple, Pilar Rodríguez ha recomanat que, «a més del desenvolupament en quantitat, varietat i qualitat dels recursos d'atenció (...) se'ls doti de flexibilitat per adaptar-se a les necessitats de cada cas. Pel que fa als serveis d'ajuda a domicili, que són els que cal impulsar més, cal que es produeixi una ampliació i una reorientació dels serveis que ofereixen per tenir en compte els suports en l'entorn i l'assistència personal. Els centres de dia i altres recursos intermedis han d'ajustar els seus objectius i les prestacions a la diversitat de situacions que cal atendre. També es recomana la inclusió sistemàtica de programes i serveis dirigits directament a les famílies, avui pràcticament inexistents. Quant als allotjaments i les residències, es proposa fer una revisió crítica i profunda del model predominant per millorar-ne la qualitat, produir innovació i més diversificació en l'oferta que permeti la capacitat d'elecció» (Rodríguez, 2006: 6).

Una segona qüestió de caràcter organitzatiu té a veure amb totes aquelles previsions que facilitin la coordinació amb els altres sistemes d'atenció i la continuïtat de l'atenció. Em refereixo, per exemple, a la delimitació de divisions territorials compatibles entre els diferents sistemes; a la creació d'òrgans de coordinació entre sistemes (per

exemple, entre el sanitari i el de serveis socials) en els diferents nivells de l'estructura, o a la previsió de sistemes de gestió de casos (Hall, 2002) en els quals intervinguin de manera intensa més d'un sistema o branca...

En tercer lloc, em referiria a l'estructuració, en totes les escales, de processos i dinàmiques participatives, que comencen amb la previsió d'intervenció de la persona usuària en l'elaboració del pla d'atenció que li correspon, continuen per experiències d'autogestió comunitària i col·laboració entre el sector públic i la iniciativa social en la resposta a necessitats en el territori, i es completen amb espais significatius per al diàleg social, el diàleg civil i, en definitiva, la participació ciutadana en els àmbits on es prenen les decisions sobre el sistema públic i la política pública de serveis socials.

D'altra banda, les organitzacions, a més d'estructurar-se, han de ser gestionades. Tot i que m'he ocupat més extensament de la qüestió de la gestió dels serveis socials en altres llocs (Fantova, 2006), no voldria acabar aquest article sense esmentar, si més no telegràficament, algunes aportacions que la gestió de centres i programes de serveis socials pot fer en el procés de la seva universalització:

- Desenvolupament d'enfocaments de gestió estratègica adaptats al particular *mix* de benestar present en els serveis socials, en els quals cada tipus d'agent (públic, social...) haurà de ser capaç de construir, mantenir i millorar

una posició que li permeti agregar el tipus de valor afegit que li correspon en més mesura (en cada cas: garantir, avaluar, innovar, coordinar, intervenir...), en un joc de suma positiva amb els altres agents.

- Aplicació de les tècniques de màrqueting a l'hora de segmentar de noves maneres la població destinatària de l'atenció, superant enfocaments que tendeixen la localització de les persones en col·lectius definits en funció d'una única característica de les persones (edat, funcionalitat...).

- Èmfasi en la gestió del talent humà i en la qualitat de l'ocupació, amb particular interès en els nivells auxiliars, en els quals els serveis socials poden trobar, ara o a curt termini, el seu taló d'Aquil·les o coll d'ampolla en el procés d'universalització.

- Acció combinada d'iniciatives de gestió de qualitat (amb estandarització de processos i compromisos de resultats) i gestió del coneixement (especialment orientades a enfortir competències relacionals en tots els nivells del sistema).

Considero que aquestes claus de gestió i estructuració que acabo de suggerir, juntament amb les altres presentades al llarg de l'article sobre el tipus de necessitats i activitats que cal considerar en els serveis socials, poden contribuir, al costat de decisions normatives i econòmiques, en una acció combinada i estratègica de molts agents per a la universalització efectiva dels serveis socials.

Des del punt de vista de l'estructuració i la gestió dels sistemes, cal assenyalar que la recent aprovació de la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i de la Llei 12/2007, de serveis socials de Catalunya, ens situa davant la incertesa sobre l'articulació efectiva entre el sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència i el sistema català de serveis socials. Des del meu punt de vista, en el desenvolupament i l'aplicació d'ambdues lleis s'haurà de fer un esforç d'estructuració i gestió que permeti minimitzar els previsibles costos de transacció (en forma d'interferències polítiques, conflictes competencials, deficiències de l'arquitectura institucional, fragilitat de mecanismes...) i desencadenar les sinergies tant com sigui possible.

Consideracions finals


Començàvem aquest article fent referència a canvis legislatius que poden empènyer els serveis socials cap a la desitjada universalització. No obstant

això, hem insistit, sobretot, a identificar condicions de la universalització que no depenen tant de les lleis com del compromís quotidià i de l'encert eficaç dels agents involucrats en els nostres serveis socials.

En diversos moments de l'article he pogut fer indicacions crítiques a la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, o a la Llei 12/2007, de serveis socials de Catalunya. No obstant això, en aquestes consideracions finals m'agradaria subratllar dues coses. En primer lloc, que, segurament, ambdues lleis són, en els seus encerts i en les seves limitacions, reflex del sector que pretenen regular. Dit d'una altra manera, no crec que existeixi a Espanya una comunitat científica, tècnica, professional, institucional o social en la qual haguem arribat a uns consensos que vagin especialment per davant d'aquestes lleis o per un lloc particularment diferent.

En segon lloc voldria dir que ambdues lleis, en les seves declaracions, poden ser coincidents amb molts dels

plantejaments que aquí hem intentat fer o que poden fer-se des de dintre dels serveis socials. I que, en tot cas, les lleis arriben fins a on arriben, que sempre hi haurà, afortunadament, una gran quantitat de qüestions que no depenen tant de la regulació normativa (o la despesa pública, per fonamental que sigui) com d'altres processos com els d'investigació científica, desenvolupament tècnic, compromís professional, enfortiment de les organitzacions, gestió estratègica, participació ciutadana, canvi social...

Aquestes lleis, aprovades per àmplies majories en els respectius parlaments, ens obren la porta a les persones que treballem en els serveis socials per poder impulsar una nova etapa en aquesta important branca de l'acció pro benestar. Possiblement només el temps ens permetrà analitzar fins a quin punt vam ser capaços, en aquest moment històric, d'empènyer cadascú des d'on està, per al perfeccionament i la universalització dels serveis socials que efectivament repercuteixi en la qualitat de vida de totes les persones. 

Referències bibliogràfiques

- AÑÓN, M. J.; GARCÍA AÑÓN, J. *Lecciones de derechos sociales*. València: Tirant lo Blanch, 2004.
- BERGHAM, J. «Los nuevos riesgos sociales: informe de síntesis». 2000. <<http://www.foross.org/revista01/a03.php>> [Consultat el 21 de gener de 2008].
- CASADO, D. «La rama de los servicios sociales». A: CASADO, D; FANTOVA, F. (coord.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española, 2007, p. 35-47.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, publicada al DOGC núm. 4990, de 18 d'octubre de 2007.
- DONATI, P. *La ciudadanía societaria*. Granada: Universidad de Granada, 1999.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. «L'exclusió social, algunes reflexions conceptuals». *Barcelona Societat*, núm. 13 (2005), p. 56-63.
- Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, publicada al BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. «Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI». *Ekonomi Gerizan*, núm. 14 (2007), p. 90-111.
- FANTOVA, F. «Gestionar los servicios sociales: ¿una asignatura pendiente?». *Educación Social* núm. 34 (2006), setembre-desembre, p. 28-43.
- «Repensando la intervención social». *Documentación Social* (en prensa).
- *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Instituto de Derechos Humano Pedro Arrupe, Universidad de Deusto (en preparació).
- GOBIERNO DE NAVARRA. *Documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales* (sense data). <http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/aten_com/doc_comp.pdf> [Consultat el 21 de gener de 2008].
- Hall, J. A. et al. «Iowa case management: innovative social casework». *Social Work*, vol. 47, núm. 2, abril 2002, p. 132-141.
- HERRERA, M.; JAIME, A. M. «Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales» *Papers*, núm. 78 (2005), p. 169-193.
- IDHPA (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe). *Los derechos humanos en el País Vasco*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2007.
- LEICHENRING, K. *Proporcionar una asistencia sanitaria y social integrada a las personas mayores: perspectiva europea*, 2005. <<http://www.imfersomayores.csic.es/documentos/documentacion/estudiosyresultados/perfiles/boletinsobreenejec15.pdf>> [Consultat el 21 de gener de 2008].
- MARSHALL, T. H. «Ciudadanía y clase social». *Reis* (1997), núm. 79/97, p. 297-344.
- MARTÍN, M. *Manual de indicadores para el diagnóstico social* (sense data). <<http://www.diagnosticosocial.com/archivos/Indicadores.pdf>> [Consultat el 21 de gener de 2008].
- NAVARRO, S. «Desde la red social: nuevos imaginarios y geografías en la intervención familiar». *Revista de Servicios Sociales y Política Social* (2002), núm. 58, 2n trimestre, p. 9-31.
- RODRÍGUEZ, P. *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia* (2006). <http://www.falternativas.org/base/download/ce34_10-05-06_doc87.pdf> [Consultat el 21 de gener de 2008].
- RUEDA, J. M. «Atención a la infancia dentro de los servicios sociales: modelos técnicos». A: Rubiol, G. (comp.): *Comunitat, participació i benestar social*. En homenatge a Josep M. Rueda. Barcelona, Diputació de Barcelona, 1998, p. 155-172.
- UNIÓ EUROPEA. *Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, 2007. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ES:PDF>> [Consultada el 21 de gener de 2008].
- VICENTE GIMÉNEZ, T. *La exigibilidad de los derechos sociales*. València, Tirant lo Blanch, 2006.