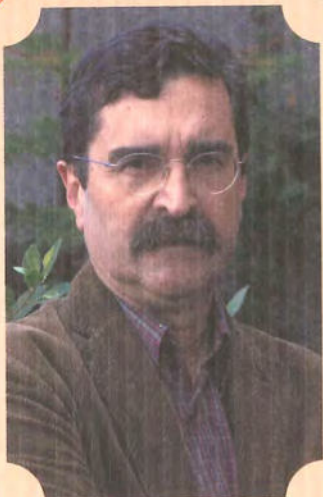


ELS SERVEIS SOCIALS

UNA VISIÓ HISTÒRICA

TONI VILÀ





Antoni Vilà i Mancebo

va néixer a Arenys de Mar (Maresme) el 1947. És llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona i doctor en Pedagogia per la Universitat de Girona, on actualment n'és professor. Els serveis socials han estat una de les principals ocupacions de l'autor primer desenvolupant les tasques funcionaries a Madrid en el moment de creació dels primers serveis socials de la Seguretat Social, i després a Barcelona i Girona, al servei de la Generalitat en els anys de la constitució dels serveis socials catalans. Va compaginar aquestes tasques amb les de professor d'aquesta matèria a l'Escola Universitària de Treball Social de Barcelona i als Estudis d'Educació Social a la Universitat de Girona, fins que es va dedicar plenament a la docència i la investigació.

ELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

UNA VISIÓ HISTÒRICA

COL·LECCIÓ FRANCESC EIXIMENIS, 5

ELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA UNA VISIÓ HISTÒRICA

ANTONI VILÀ I MANCEBO



Diputació de Girona

GIRONA, 2005

Vilà i Mancebo, Antoni

Els serveis socials a Catalunya: una visió històrica

ISBN 84-95187-72-8

**I. Títol II. Girona. Diputació (Província) III. Francesc Eiximenis
(Diputació de Girona)**

1. Serveis socials - Catalunya

364.6 (467.1)

Producció

Unitat de Publicacions de la Diputació de Girona

Disseny gràfic

Pep Caballé

Assessorament lingüístic

Dani Vivern

© *Text*: Antoni Vilà i Mancebo

© *Drets exclusius d'aquesta edició inclòs el disseny*: Diputació de Girona

Primera edició: 2005

ISBN: 84-95187-72-8

Dipòsit legal: Gi-28-2005

Impressió: Palahí Arts Gràfiqués, Girona.

EDITAT PER LA UNITAT DE PUBLICACIONS DE LA DIPUTACIÓ DE GIRONA

Pujada Sant Martí, 5

17004 Girona

www.ddgi.org

Portada

Foto Pere Duran. *Capitell del claustre de la Catedral de Girona*

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

SUMARI

Pròleg	13
Introducció	17
PRIMERA PART	
Aspectes terminològics i conceptuals	25
Els serveis socials	26
Concepte tècnic	26
<i>Aspectes generals</i>	26
<i>Qüestions terminològiques</i>	27
<i>Visió cronològica</i>	30
<i>Elements clau</i>	32
Concepte jurídic	34
<i>Declaracions i normes internacionals</i>	34
<i>Legislació estatal</i>	35
<i>Legislació autonòmica</i>	37
<i>Legislació catalana</i>	46
Termes relacionats	48
Caritat	48
Beneficència	50
Assistència social	52
Acció social	53
Seguretat social	56
Treball social	60
Altres	61
Dimensions operatives	64
Esquema general	64
Les necessitats	66
Els drets i les llibertats	70
Els deures i les responsabilitats	72
El finançament	73
Les respostes	74
La producció i la provisió	75
Delimitacions conceptuals	76

SEGONA PART

Antecedents històrics	81
La pobresa i la caritat medieval	83
El sistema feudal	83
La pobresa i la caritat	85
Les propostes sobre la manera d'afrontar la pobresa	90
Els remeis	97
Els canvis a partir del Renaixement	116
La pobresa urbana	116
Les modalitats d'assistència	121
Els grans debats a l'entorn de la pobresa	122
La fi de l'absolutisme i la industrialització	136
Un nou context	136
Les respostes normatives	141
La Constitució de Cadis i la Llei de beneficència de 1822	141
La Constitució de 1845 i la Llei de beneficència de 1849	152
Mesures legals en relació a la infància	157
La qüestió social i les noves respostes	160
L'ajuda mútua obrera	161
La legislació laboral i les assegurances socials	163
Els drets socials a la Constitució de 1931	166
Les experiències d'autogovern català	168
La Mancomunitat de Catalunya	169
La Generalitat de Catalunya	179
La dictadura franquista	188
Trets generals de la situació	188
Els fonaments del nou Estat	190
Les iniciatives renovadores	205
Les principals actuacions	209
Consideracions finals	218

TERCERA PART

Els serveis socials actuals	225
La transició	225
Consideracions generals	225
Descripció de l'entorn	225
La situació del benestar social i els serveis socials	233
Els primers documents de serveis socials a Catalunya	236
La Generalitat provisional	239
El procés de recuperació	239
La nova organització	240
Les peces bàsiques legals del canvi	245
La Constitució espanyola de 1978	245
L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979	253

Els serveis socials de la democràcia.....	270
La dècada dels vuitanta	270
Les primeres corporacions locals democràtiques.....	276
Els ajuntaments	276
Les diputacions	280
La Generalitat estatutària.....	282
La Direcció General de Serveis Socials	282
Els traspassos de l'assistència i els serveis socials de l'Estat i de la Seguretat Social.....	287
Debats i línies polítiques inicials	292
Les primeres actuacions.....	294
Altres contribucions inicials	298
La definició del model i la seva organització	303
El Mapa de serveis socials	303
La primera proposició de Llei de serveis socials.....	305
La creació de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS).....	307
La Llei de serveis socials.....	310
El règim local i l'ordenament territorial.....	314
Implementació del sistema.....	317
El desenvolupament de la Llei de serveis socials	317
El primer pla d'actuació social (I PAS).....	318
Altres actuacions.....	322
Els canvis de final de segle.....	328
El context general.....	328
El canvi de polítiques.....	333
La creació del departament de Benestar Social	333
La Llei 4/1994.....	337
Els plans d'actuació social (II i III PAS).....	342
L'ordenament territorial i els serveis socials.....	346
La divisió territorial dels serveis de la Generalitat	346
La reordenació del món local.....	347
La situació dels serveis socials al final de segle.....	350
Anàlisi dels principals elements del sistema	350
Els serveis socials locals.....	389
Epíleg	395
Bibliografia i fonts documentals	419
Abreviacions	443

PRÒLEG

L'any 2004 l'Antoni Vilà va defensar la seva tesi doctoral al departament de Pedagogia de la Universitat de Girona. El títol de la recerca era *Els serveis socials a Catalunya. Una visió històrica*. Els membres de la Comissió, que van avaluar el treball amb la màxima qualificació, en varen recomanar la publicació atesa la importància del tema. Ara, després d'un posterior esforç (a l'Antoni Vilà encara li quedaven energies després de la defensa de la tesi!) dedicat a retocar, revisar i seleccionar el text universitari, el presenta a la lectura i consideració de totes aquelles persones interessades en el tema.

Voldria recalcar alguns aspectes que, a parer meu, fan important aquesta obra. En primer lloc destacaria el fet mateix de la publicació. Sovint, les recerques universitàries, una vegada defensades davant la comissió pertinent, es queden per a consulta dels propis universitaris i dels experts en la matèria, i prou! En força casos les investigacions universitàries, fruit d'anys d'estudi i de recerca i que solen fer noves aportacions que cal donar a conèixer, no retornen a la societat, i es queden recloses en l'àmbit universitari. I és una llàstima! El lligam tan sovint demanat i exigit entre societat i universitat també passa per la publicació de les investigacions que es van fent, sempre que tinguin la dignitat necessària. Aquest és el cas de la tesi de l'Antoni Vilà.

Normalment les publicacions són fruit de la personalitat del seu autor. La biografia personal condiona sempre l'obra escrita dels autors. En el cas del llibre que teniu a les mans, també és així. És per això que val la pena tenir present que aquesta investigació sobre els serveis socials a Catalunya, ara reconvertida en publicació, no és l'obra d'un professor jove que necessita defensar-la per poder-se consolidar en el món universitari. No es trac-

ta d'una recerca que és l'inici d'un dur procés universitari, com sol passar ara entre el professorat jove en aquest nou model d'universitat "empresarial" que s'està consolidant arreu d'Europa. No. En aquest cas és al revés.

Es tracta d'una obra de maduresa. I es nota. És una investigació feta per una persona amb un llarg i extens historial professional i acadèmic; una persona amb una formació plural i complementària, llicenciada en Dret i doctorada en Pedagogia. Aquesta pluralitat també s'ha manifestat en la seva docència, que actualment exerceix en els estudis d'Educació Social i en els de Criminologia de la Universitat de Girona, i que abans havia exercit a l'Escola Universitària de Treball Social de Barcelona. Una experiència investigadora i docent que s'ha enriquit, a més, amb molts anys de treball professional en els serveis socials de la Seguretat Social, primer a Madrid i, després, a Barcelona i Girona durant l'etapa democràtica. En poques paraules, estem parlant d'un autèntic expert en el tema dels serveis socials. Si el que dic no convenç el lector li recomano que faci una ullada a les seves publicacions, ja siguin les que ha fet a títol individual com les que ha realitzat en col·laboració, per poder valorar en la seva justa mesura la importància del llibre que ara publica.

Un altre aspecte rellevant a tenir present és que en aquest text s'ofereix una panoràmica general, una visió històrica, de l'evolució del que en el llenguatge actual s'anomenen els "serveis socials", i que ha tingut diferents noms a través dels segles. Una visió que se centra a Catalunya però que, sovint, no tracta només de Catalunya. Una visió, per altra banda, que ens permet veure com s'encaren els temes de la pobresa i de la caritat des de l'època medieval fins als canvis produïts a final del segle XX, passant pels canvis que es produeixen durant el Renaixement, les experiències en èpoques d'autogovern català (Mancomunitat i Generalitat republicana), el franquisme i la recent etapa democràtica. És una visió històrica que permet endinsar-se en el coneixement d'aspectes concrets i, també, destriar-ne els grans eixos, les grans aportacions que s'hi han fet a través del temps a Catalunya. També podem veure, gràcies a aquesta panoràmica general, el paper que hi ha tingut l'Església i les seves institucions religioses amb el pas dels segles, o el paper que hi han jugat les institucions civils com els ajuntaments o -en el seu moment- les institucions catalanes de govern.

Penso que aquestes panoràmiques generals són útils i necessàries per poder valorar en la justa mesura el que s'està fent en l'actualitat. El que es fa ara no es fa perquè sí, sinó que és el resultat d'un procés amb anades i vingudes, amb avenços i retrocessos, etc. Tot això ho podem conèixer gràcies a l'estudi d'Antoni Vilà. Hi ha una expressió popular que diu que "els arbres no et deixen veure el bosc". No és el cas d'aquesta investigació, en la qual trobem una enorme quantitat d'arbres ben esponsorosos, arbres de qualitat, de bona fusta, i en la qual, a més, se'ns ofereix en tota la seva complexitat i riquesa el bosc dels serveis socials a Catalunya. En aquest cas podem veure els diferents arbres i, a més, el bosc en el seu conjunt.

Es tracta d'una visió històrica que arriba fins a l'actualitat. Algunes panoràmiques històriques es queden fins a la fi de la dictadura i no tracten els anys més recents que, sovint, són els que interessin més el lector. L'estudi d'Antoni Vilà comprèn també la recent etapa democràtica. No només mira enrera per veure l'evolució dels serveis socials al llarg de les diferents èpoques sinó que, pràcticament, exposa i valora els canvis que s'han anat produint fins al moment present. Es tracta, per tant, d'una investigació històrica que estudia amb deteniment l'última etapa política del nostre país: la democràcia, després d'una llarga, dura i nefasta dictadura.

Del contingut concret del llibre, voldria destacar-ne dos aspectes concrets. Per una part el que es diu sobre Francesc Eiximenis. L'obra d'aquest franciscà que va viure en el segle XIV reflecteix fidelment la societat del seu temps. Eiximenis és estudiat i conegut en diferents àmbits de la ciència i la cultura catalanes i, ara, Antoni Vilà posa de relleu les aportacions del frare gironí en tot allò que fa referència a la pobresa i la beneficència. Per cert, són propostes ben interessants per a l'època en què viu. Aquest és un aspecte del frare franciscà que havia passat força desapercebut a bona part d'historiadors que s'entretenien llargament a exposar les aportacions de Lluís Vives. En aquest sentit Vilà recupera una figura cabdal en els antecedents del serveis socials a casa nostra, i recorda que el concepte de responsabilitat pública, que tant es debat actualment, ja havia estat assenyalat pels dos autors esmentats.

El segon aspecte que cal destacar és molt més recent. Aquesta panoràmica històrica que teniu a les mans arriba gairebé fins avui mateix. Els dos darrers capítols tracten dels canvis que es produeixen durant l'etapa democràtica i a final del segle XX. Estudia i analitza l'actuació de les primeres corporacions democràtiques: els ajuntaments i les diputacions; també l'obra feta des de la Generalitat durant la transició i l'etapa democràtica i les diferents polítiques que han portat a terme els governs autonòmics; la creació del departament de Benestar Social, les aportacions dels diferents partits polítics, etc. Els canvis que es produeixen a partir de la Constitució de 1978 i de l'Estatut de 1979 estableixen un estat social, democràtic, de dret i autonòmic. De tota manera, en el camp dels serveis socials els canvis que es produeixen durant l'etapa democràtica no surten del no-res, no parteixen de zero; no hi ha un trencament total entre la dictadura i l'Estat democràtic. Per exemple, durant el franquisme hi hagué experiències renovadores fruit d'iniciatives privades que seran recuperades en l'etapa democràtica.

Vilà en parla amb un profund coneixement de causa. En parla des de dins i, al mateix temps, des de fora, amb una perspectiva prou àmplia per no caure en l'anècdota irrellevant. Ho fa amb una exquisida voluntat d'oferir una visió prou àmplia que ens permeti de conèixer els canvis que s'han anat produint durant aquesta etapa democràtica, que no ha estat uniforme en la política social catalana, i que ens permeti de veure com els can-

vis polítics han incidit (i incideixen) en la política de serveis socials. La lectura d'aquests dos darrers capítols és enormement il·lustrativa.

Moltes vegades, quan es parla d'història de l'educació es pensa només en l'escola, en els diferents aspectes relacionats amb el món escolar (nivells d'ensenyament; formació inicial i permanent dels mestres; etapes formatives, continguts escolars, llibres de text, escoles rurals, etc.). És a dir, tot allò que fa referència al món de l'educació formal. Aquesta és una visió molt reduccionista. En alguns casos, a més, es pensa en aspectes que tenen a veure amb el camp de l'educació no formal, amb aquella educació que es fa fora de l'escola, és a dir, els esplais, les activitats fetes en el temps lliure, les institucions educatives com l'escoltisme, etc. Penso que, a Catalunya, tant l'àmbit formal com el no formal estan força ben estudiats. Certament que aquest coneixement sempre es pot ampliar i enriquir amb noves aportacions, però, en general, se'n té un coneixement força extens i clar.

No és així en altres àmbits que també tenen a veure amb l'educació. Sobretot quan entenem l'educació en el sentit més ampli de la paraula. El dels Serveis Socials és un d'aquests àmbits que, lentament, es va incorporant a la historiografia educativa. És veritat que hi ha bones aportacions sobre el tema, però són parcials i limitades en l'espai i el temps. Avui, gràcies a l'aportació rigorosa de l'Antoni Vilà, s'omple un buit en el camp de la historiografia educativa catalana.

Aquest llibre és de lectura recomanada, doncs, per a totes aquelles persones i col·lectius (alumnat, professorat) que fan estudis de Pedagogia i d'Educació Social i també -per què no?- els mestres. Però no l'han de llegir solament aquestes persones. També penso que serà profitosa la seva lectura a tots aquells i aquelles que treballen en els diferents àmbits de l'administració (municipal, comarcal, catalana) i als polítics dels diferents partits, així com als militants d'entitats i moviments socials i, no cal dir-ho, a tota persona interessada per conèixer aspectes concrets de la història del nostre país.

A tots i a totes: bona lectura!!

SALOMÓ MARQUÈS
Girona, tardor 2004.

INTRODUCCIÓ

Objecte i abast del treball

La present publicació recull bona part de la investigació que em va servir per desenvolupar la tesis doctoral que tenia per objecte central l'estudi dels serveis socials a Catalunya. Malgrat que la utilització del terme "serveis socials" és relativament recent i la formulació actual es forma en el gresol de l'Estat social, democràtic i autonòmic, les activitats que se'n deriven tenen molts anys d'existència. Per això, la recerca exigia l'estudi dels seus precedents, que s'ha fet des d'un enfocament historiogràfic, sense renunciar, però, a la imprescindible interdisciplinarietat que reclama aquest tema. D'altra banda, l'exposició es presenta en forma de relat a partir del material obtingut i ordenat. Però, a més de descriure els fets, inclou un seguit de reflexions i comentaris sobre aquests fets i, quan ha estat possible, es formulen interpretacions i explicacions en relació al fenomen estudiat.

A la part inicial s'aborden els aspectes conceptuals per tal de deixar clara d'entrada l'opció a favor d'una definició estricta dels serveis socials, que els entén com les *ajudes d'atenció personal de caràcter tècnic i organitzat per fer front a necessitats no cobertes des d'altres àmbits*. Aquesta alternativa exclou altres tipus de respostes establertes per resoldre o pal·liar carències, com per exemple ajudes que no emprin alguna tècnica, encara que sigui molt senzilla, o les respostes que no disposin d'un mínim principi d'organització. Així mateix, en queden fora les que corresponen a altres branques de la intervenció social, com la salut, l'educació, ocupació, les pensions o l'habitatge, entre d'altres, tot i que per la seva proximitat s'hi fan freqüents referències. En canvi, aquesta concepció inclou els serveis pres-tats tant pel sector públic com el privat, tinguin o no afany de lucre.

El període estudiat s'inicia en la baixa Edat Mitjana ja que, d'una banda, segons estudis recents, és quan es pot parlar pròpiament d'*actuacions catalanes*, ja que "segons unes idees de Pierre Vilar expressades fa temps, el triomf de la dinastia catalana i de la burgesia mercantilista havia fet del país, des dels segles XIII-XIV, un esbós precoç d'estat-nació",¹ i també recordem que fou a final del segle XIII que es va crear la Generalitat, quan les Corts van elegir uns delegats perquè continuessin tractant els temes importants un cop dissoltes. D'altra banda, en aquest període es poden observar, com veurem, accions d'ajuda organitzades amb un cert plantejament tècnic que, tot i les dificultats per analitzar-los i classificar-los, sembla que alguns poden designar-se com a precedents dels actuals serveis socials. La investigació acaba amb el mil·lenni.

Per tal de situar cadascuna de les etapes estudiades, es descriu breument, en primer lloc, el context socioeconòmic, polític, organitzatiu i normatiu, així com les principals necessitats i les seves característiques. Després, es tracten les diferents respostes establertes en cada moment històric, analitzant els fonaments, el contingut i les seves repercussions. Les perspectives de les anàlisis realitzades són polítiques, institucionals i legislatives, encara que quan és necessari inclouen també aspectes organitzatius i econòmics.

Disseny de la investigació

Pel que fa al disseny de la investigació, sense entrar en els detalls i dificultats metodològiques, considerem que s'ha de deixar constància d'alguns aspectes que ens semblen rellevants:

a) Les dificultats d'aplicació del mètode comparatiu

La comparació té una especial rellevància en el mètode historiogràfic i, per això, la seva utilització ens va despertar grans expectatives, ja que pensàvem que ens permetria fer una anàlisi comparada dels conceptes a través de diferents moments històrics i que fins i tot facilitaria l'arribada a alguna explicació dels orígens dels serveis socials i la seva evolució. Tanmateix, a mesura que ens vam anar endinsant en el mètode i vam provar de fer alguna aplicació ens adonàrem de la impossibilitat pràctica d'utilitzar-lo o, almenys, de fer-ho sense perills i riscos d'incórrer en greus errors, sobretot per la dificultat de definir què és comparable i de poder conèixer en profunditat les situacions a comparar, atesa la manca d'estudis analítics previs sobre les unitats que hi intervenien. Tot i això, ens va servir per prendre consciència de les limitacions, requisits i exigències de la recerca i ens va fer recular i reformular els objectius i l'abast del treball en

1. Carme Batlle, "L'expansió baixmedieval", a Pierre Vilar, *Història de Catalunya* (vol. III) (Barcelona, Edicions 62, 1987), p. 144.

conjunt. A més, aquesta experiència es va incorporar al bagatge que ens va acompanyar en tot el camí, com a material preventiu de conjectures i conclusions poc fonamentades.

Tanmateix, va ser útil la precisió que alguns investigadors fan entre la *comparació* i la *juxtaposició*: “posar al costat”. La juxtaposició, sense ser pròpiament una comparació ni, per tant, gaudir de la solidesa dels resultats obtinguts per aquest mètode, ens ha permès fer alguna interpretació o aportació útil per a la reflexió o almenys per a la generació de preguntes més concretes i, a més, pot servir de base a la formulació d'hipòtesis futures.

b) Problemes relacionats amb l'observació històrica

A banda dels problemes tradicionals de l'observació històrica, ens amonaven especialment els aspectes relacionats amb l'objectivitat i amb l'abordatge de la història recent.

La vivència d'alguns dels fets investigats i la implicació en el tema estudiat va generar una gran preocupació per l'objectivitat. És possible que no fos aliena a aquesta inquietud la influència del plantejament tradicional, segons el qual l'historiador hauria d'actuar amb una objectivitat absoluta, és a dir, “no debe proceder a su obra con prejuicios ni ideas preconcebidas, ni mucho menos con simpatías y antipatía”.² Tanmateix, aquesta qüestió avui sembla superada, ja que majoritàriament es considera, d'una banda, que no existeixen objectes purs de tot ingredient procedent dels subjectes i, de l'altra, que no és possible que els subjectes es despullin totalment de la seva subjectivitat. Encara més, es considera que sense una idea preconcebuda del tema, fins i tot sense una certa passió, és difícil procedir de la manera adequada, ja que “sin una previa y grande simpatía por su tema no fuese capaz de comprender de veras nada de él”.³ Aquest era el nostre cas; tanmateix, això no significa que es pugui procedir al lliure arbitri, sinó que cal atendre a un conjunt de mesures que hem procurat tenir presents i seguir estrictament en el treball: a) tenir consciència de les idees preconcebudes i dels prejudicis; b) esforçar-se a obtenir tota la informació possible; c) no prescindir ni deformar cap informació; d) estar disposat a canviar, si així es dedueix de la informació obtinguda.

Quant als problemes que pot generar la proximitat i la història del present, cal distingir, en primer lloc, entre allò històric viscut (*auto*)*biogràficament* d'allò viscut *historiogràficament*, ja que en cada cas variarà el nivell de comprensió. D'altra banda, hi ha força polèmica entorn de l'anomenada *història del present*, entesa com la possibilitat de realitzar una anàlisi històrica de la realitat social vigent, on es dona una simultaneïtat entre els fets, els actors i el propi historiador. Són diverses les objeccions que li formulen

2. J. Gaos, op. cit., p. 487.

3. Ibídem, p. 488.

els seus detractors, des de la pèrdua de l'objectivitat fins a la carència de perspectiva, aspectes actualment també superats mitjançant el rigor metodològic. Per a alguns es tracta d'una història en construcció, oberta.

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

Estructura

El treball es presenta dividit en tres parts, la primera dedicada als aspectes terminològics i conceptuals, on s'estudia el concepte tècnic i jurídic dels serveis socials, així com d'altres relacionats, com la caritat, la beneficència, l'assistència social, l'acció social, la seguretat social o el treball social, entre d'altres.

La segona part es refereix als antecedents històrics que es remunten a la pobresa i caritat medievals, període en què s'observen alguns signes precursors dels serveis socials, i a continuació es revisen les aportacions del Renaixement, així com els canvis que es produeixen al final de l'absolutisme i els derivats de la industrialització. També s'examinen les dues experiències d'autogovern català: la Mancomunitat de Catalunya i la Generalitat republicana. Després, es tracten les institucions franquistes i les iniciatives renovadores, empreses especialment per la iniciativa social, i tanquen aquesta part unes consideracions finals sobre la situació del sector al final de la dictadura.

A la tercera part s'estudien els serveis socials actuals, començant per l'etapa de la transició, que és quan es pot situar l'inici de la formació dels serveis socials actuals, que es fa amb importants aportacions de la iniciativa cívica (organitzacions i entitats del sector, professionals) i de la Generalitat provisional i que, des del punt de vista jurídic, es consolida amb l'aprovació de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, instruments que s'estudien acuradament. Després, s'analitzen els serveis socials de la democràcia, començant per les aportacions dels ens locals (primers ajuntaments i diputacions democràtiques) i més tard de la Generalitat, que va rebre la transferència dels serveis l'Estat i la Seguretat Social i va estructurar i definir el model de serveis socials. En el darrer capítol es revisa la situació a final de segle, a la llum dels canvis experimentats en les polítiques dels anys noranta.

Com a epíleg d'aquesta visió històrica dels serveis socials a Catalunya es presenta un conjunt de conclusions i consideracions a l'entorn dels temes estudiats. Finalment, s'adjunten com a annexos la bibliografia i una relació de les abreviacions emprades.

Agraïments

Pel fet de situar com a punt de partida de la investigació els treballs realitzats i les experiències obtingudes durant la meua trajectòria professional, el treball adquireix una dimensió col·lectiva que em converteix en deutor de moltes persones que des de diferents perspectives m'han ajudat a formar la meua visió sobre els serveis socials i la seva evolució. És impossible esmentar totes les que m'han vingut al cap en el decurs de l'elaboració d'aquesta investigació. D'altra banda, ja consten a les cites del treball i en el text original de la tesi; per això, d'una manera general, vull expressar el meu sincer agraïment a totes elles, ja que sense les seves aportacions i ensenyaments no hauria estat possible aquest treball.

Tanmateix, voldria fer tres agraïments especials. El primer, a la meua família, pel seu suport incondicional al llarg de la recerca: a la meua dona, Anna Maria; al meu fill i nora, Toni i Nuri; a la meua mare i la meua néta, que totes dues es diuen Júlia. En segon lloc, a la Glòria Rubiol, pels debats, coneixements i reflexions compartits, especialment en el transcurs de la recerca que vàrem realitzar conjuntament sobre el marc històric dels serveis socials locals, que m'han estat de gran utilitat en l'elaboració d'aquest treball. I el darrer, per al tutor de la tesi, en Mon Marquès, pel seu guiatge, ensenyaments i paciència durant tot el període d'elaboració de la investigació, així com per la seva permanent disponibilitat i amabilitat.

També vull expressar la meua gratitud a la Diputació de Girona per la publicació d'aquest treball, especialment al diputat Antoni Solà, al tècnic Carles Sapena, a Dani Vivern per la cura en la revisió del text. També a Diego Fontalba de l'Arxiu General i a l'AIEMB de la Diputació de Girona, a Rosa Ma. Gil de l'Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (Demarcació de Girona) i a en Pep Caballé per la maquetació i disseny.

Nota

La tesi "Els serveis socials a Catalunya. Una visió històrica" fou llegida a la Universitat de Girona el dia 30 de gener de 2004, i es va qualificar amb un excel·lent *cum laude*. Formaren el tribunal de la tesi Gregorio Rodríguez Cabrero, com a president; Demetrio Casado Pérez, Alfons Martinell Sampere i José Manuel Barbero García, com a vocals, i Jordi Feu Gelis com a secretari.

Primera part

ASPECTES TERMINOLÒGICS I CONCEPTUALS

En tractar dels serveis socials cal, en primer lloc, determinar el seu concepte i definir-ne el significat, tasca gens fàcil, com veurem, però imprescindible per a un treball que pretén oferir una visió històrica dels serveis socials a Catalunya. La raó d'haver de fer aquesta delimitació conceptual deriva del problema que planteja el fet que els serveis socials no presenten una identitat forta i neta, com seria el cas de la sanitat o l'educació, sinó que més que un coneixement sobre la seva identitat tècnica i organitzativa global, se l'associa a situacions marginals (pobresa, exclusió, etc.) o a les seves àrees d'actuació (infància, discapacitats, toxicòmans, gent gran, etc.).

Començarem, doncs, aquesta primera part introductòria per intentar treure l'entrellat al batibull semàntic, analitzant els significats i les principals característiques del concepte *serveis socials*, a partir de les aportacions tècniques i jurídiques, tot destacant després les principals diferències amb altres termes propers o relacionats, amb els quals a vegades es confonen o, per contra, es contraposen. Per aprofundir en el contingut dels serveis socials, analitzarem després les dimensions o elements que intervenen, per tal de poder presentar al final una proposta de definició per emprar en la part històrica.

ELS SERVEIS SOCIALS

Concepte tècnic

Per a l'exposició d'aquest apartat conceptual prenem com a referència els treballs de Glòria Rubiol i Demetrio Casado, autors que al nostre entendre són els que, des de diferents perspectives, han aprofundit més sobre aquest tema de manera continuada des de finals dels setanta fins als nostres dies. No obstant això, tindrem en compte també d'altres documents i propostes generades a la segona part del segle XX.

Aspectes generals

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

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

b) Com passa amb altres conceptes, acostuma a variar segons el lloc i el temps; és un concepte dinàmic i viu; per tant, és difícil establir-ne una definició atemporal i universal.

c) L'opinió majoritària accepta que els serveis socials, tal com els entenem actualment, són una construcció recent, sorgida dels estats democràtics i socials occidentals, malgrat que considera que les activitats a què es refereix tenen molts anys d'existència.¹ A Espanya² i Catalunya arriben amb retard a causa de les conseqüències de l'etapa de la dictadura,³ i no apareixen jurídicament fins l'any 1963, circumscrits en l'àmbit de la Seguretat Social.

d) Es considera que els serveis socials són una de les sis branques de la intervenció social (salut, educació, treball, habitatge, pensions, serveis

1. "... si en un sentido riguroso los servicios sociales son una realidad reciente, eso no quiere decir que estos servicios sean realidades nuevas y enteramente diferentes o sin vinculación con modalidades anteriores de asistencia". C. Alemán i M. García Serrano, *Fundamentos de bienestar social* (València, Tirant lo Blanc, 1999) p. 77.

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

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

socials) que formen part de la política social⁴ i que són instruments de l'Estat del benestar social.⁵

Qüestions terminològiques

a) Una anàlisi etimològica⁶ ens revela, en primer lloc, que la paraula *servei* té un caràcter instrumental: servir a alguns interessos o suprimir o alleugerir necessitats. D'altra banda, el mot *servei* implica també una organització capaç de garantir la continuïtat; sense organització no hi ha servei. Si es connecta aquest primer terme amb el segon, *social*, expressa la relació de l'organització o activitat amb la societat. Tanmateix, aquesta vinculació pot revestir diverses formes o ser deguda a múltiples circumstàncies: la societat n'és la beneficiària, presta els serveis ella mateixa, es dona en el seu si o perquè els motius, les necessitats o els fins són socials. En aquest sentit, s'ha dit que "servicio es toda actividad organizada, social, cuando tiende a estos fines, cuando responde a alguna preocupación social".⁷

b) A Espanya el terme *servicio social* era conegut en l'etapa franquista per l'obligació que tenien les noies de fer una prestació de caire social que rebia precisament aquest nom.⁸ Precisament aquesta significació va incidir en la identificació que hi havia entre aquest terme i l'activitat professional dels assistents socials fins a l'any 1968, en què es va celebrar un congrés d'assistents socials d'àmbit estatal a Madrid, on es va decidir fer servir el terme *treball social*, a fi que no es confongués amb la prestació franquista esmentada. S'abandonava, així, la forma llatina de denominar l'activitat –a Itàlia s'empra encara *servizio sociale*; a França, *service social*, i a Portugal, *serviço social*– i adoptava la terminologia anglosaxona, alemanya i nòrdica, en què el treball social (*social work*) designa la pràctica o activitat dels assistents socials–treballadors socials. Prova d'aquesta utilització del terme fins a finals dels seixanta és que l'actual *Revista de Treball Social (RTS)* es titulava aleshores *Revista de Servicio Social*.⁹

4. D. Casado i E. Guillén, *Manual de Servicios Sociales* (Madrid, Editorial CCS, 2002, 2a edició) p. 66-68.

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

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

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

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

9. Informació facilitada per Glòria Rubiol.

Des de l'àmbit universitari espanyol, a finals de la dècada dels seixanta i a principis dels setanta alguns professors equiparaven la forma singular (*servei social*) amb la plural (*serveis socials*), mentre que d'altres les diferenciaven, amb la qual cosa atorgaven al singular un sentit més restringit que el terme plural, que s'assimilava amb una concepció molt àmplia: "Abarca tanto la esfera general de las prestaciones sociales (Salud Pública, Educación, Vivienda, Seguridad Social, Trabajo) como los organismos sociales que lo coordinan y gestionan".¹⁰ Per a d'altres, la utilització plural emfatitza l'aspecte d'articulació organitzativa, propera al que avui en diríem sistema.¹¹

c) Des del punt de vista conceptual, es fa servir bàsicament en dos sentits:¹²

- Ampli. Inclou tots els serveis adreçats a satisfer al màxim les necessitats de la població, tal com hem dit: "Comprendería todas las medidas que tienen por objeto facilitar la vida plena del hombre, de todos y cada uno de los hombres en la sociedad...".¹³ Inclouria,¹⁴ per tant, la salut, l'educació, l'ocupació, les assegurances i subsidis de renda i l'habitatge, així com els serveis socials en sentit específic.¹⁵ Aquesta accepció és tradicionalment emprada a la Gran Bretanya i engloba, a més dels serveis socials "personals" (parlen de serveis socials personals per distingir-los del sentit ampli), tots els altres sectors esmentats que s'identifiquen amb els principals àmbits de l'anomenat *benestar social*.

- Específic. És l'emprat habitualment al nostre país. Una de les primeres i més conegudes definicions en aquest sentit és sens dubte l'establerta l'any 1959 per un grup d'experts de les Nacions Unides, que considera que "són

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

11. "... el conjunto de estas instituciones, de estos servicios sociales (...) llegan a constituir una categoría o más exactamente un conjunto coherente de estructuras comportando cierta unidad". M. S. Alonso, op. cit., p. 1510.

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

13. Efrén Borrajo, "Los servicios sociales", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n. 3, 1972, p. 481.

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

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

activitats organitzades amb l'objecte de contribuir a una adaptació mútua entre els individus i el medi social, mitjançant la utilització de tècniques i mètodes adreçats al fet que els individus, grups i comunitat puguin satisfer les seves necessitats i resoldre els seus problemes d'adaptació a una societat canviant, així com mitjançant una acció cooperativa per millorar les condicions econòmiques i socials". Des del punt de vista operatiu, el contingut i els mitjans consistien en "dispositius –programes, equipaments i rendes– adreçats a satisfer les necessitats bàsiques d'una societat i dels seus ciutadans, en especial aquelles que no són satisfetes per altres serveis (...)".¹⁶ Inclouen, doncs, programes, serveis, establiments i les prestacions tècniques, així com les econòmiques estrictament auxiliars de les tècniques.¹⁷

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

- Com a funció: una *activitat o funció* que realitza *prestacions, activitats i programes*.

- Com a organisme: l'*organisme o organismes* que els dirigeix, gestiona i/o presta.

- Com a sistema: ¹⁸ el *conjunt* més o menys *articulat d'activitats, recursos, organismes, entitats i relacions*.

- Com a institució: entesa no només com una organització o un organisme que desenvolupa funcions destacades al país sinó, sobretot, com un entramat de drets¹⁹ i deures sobre una àrea determinada.

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

17. D. Casado, Palabras de la reforma de los Servicios Sociales y de su parcial desactivación, *Servicios Sociales y Política Social*, n. 54, 2001, p. 29.

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

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

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

Visió cronològica

El terme *serveis socials* ha experimentat a Espanya diverses transformacions i interpretacions. En l'àmbit estatal, Demetrio Casado²⁰ situa entre les primeres bibliografies sobre el tema l'article de Pérez Leñero de 1962 que "intenta definir los Servicios sociales mediante la fórmula de identificarlos con el Servicio Social". Com a segon antecedent, cita el treball del Servicio de Estudios del Ministerio de Trabajo de 1966 sobre *Servicios sociales y Asistencia Social*, tot i que només tracta de l'assistència social. El tercer precedent es refereix a una conferència de Martín Mateo, el mateix any 1966, que considerava que "son difícilmente diferenciables los Servicios sociales de la Seguridad Social o de los Servicios Públicos", posició que Casado no comparteix, ja que existeixen serveis socials externs a la Seguretat Social i també serveis socials fora del sector públic.

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

A Catalunya foren significatives les contribucions de finals de la dictadura, tant les teòriques, per exemple del Grup d'Investigació del Treball Social -GITS-, creat l'any 1973 dins l'ICE de la Universitat Autònoma, o les derivades de les visites d'estudi que efectuaren els professionals a altres països europeus, com ara pràctiques, especialment de l'experimentació del treball comunitari que comentem més endavant. També s'ha de fer referèn-

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

cia a les aportacions conceptuals d'un grup que el mateix Casado designa com a Escola Catalana de Serveis Socials,²¹ que té com a primer document el presentat en el I Congrés del PSC-R l'any 1977, en el qual, com veurem més endavant, quan proposa la creació d'una conselleria per al Govern de la Generalitat de Catalunya la denomina d'"Afers Socials o de Benestar Social", i en l'estructura s'inclouen uns centres de "promoció social", que en versions posteriors de la proposta es denominaren "Centres de Treball Social" o "Centres de Serveis Socials". La contribució d'aquest grup a la conceptualització dels serveis socials fou considerable i influïren a escala estatal, especialment a través del Partit Socialista; entre les aportacions cal destacar: la visió tècnica dels serveis socials, la concepció de sistema de responsabilitat pública, la identificació com a àmbit propi i el decidit municipalisme.

Dos anys més tard, la Direcció General d'Assistència Social de la Generalitat provisional publica els *Principis inspiradors d'una política de serveis socials* que dedica el primer apartat al concepte de *serveis socials*, distingeix el sentit ampli del restringit (adopta la concepció del Programa europeu de desenvolupament social, promogut per les Nacions Unides) i posa èmfasi en el caràcter universal, la seva inclusió en l'àmbit del benestar; així mateix, es refereix a la globalitat, al seu caràcter tècnic, així com a la necessitat de cercar les causes en l'entorn; però segurament una de les seves aportacions més significatives va ser la distinció entre els serveis socials de base i serveis socials especialitzats, aspecte que s'aprofundirà en el Mapa de serveis socials (1984), que presentà una concepció del nivell bàsic molt elaborada que anomena *serveis socials d'atenció primària* i que situa com a eix del sistema. A totes aquestes aportacions cal afegir-hi les provinents de les pràctiques i experiències municipals i de la iniciativa social que foren de gran importància.

Darrerament es ressalta la importància de les relacions interpersonals i socials que es propicien i estructuren des dels serveis socials, proposant aquest element com a integrador del propi concepte, com es pot veure en la següent proposta de definició: "Els serveis socials actuen sobre les relacions interpersonals i socials per aconseguir que siguin òptimes a fi que repercutixin en l'autonomia personal, en una millor qualitat de vida personal, familiar o de grup i en el benestar de la col·lectivitat".²²

L'avenç en la concreció terminològica i conceptual va ser, doncs, força

21. Després les anomena *Escuela Barcelonesa de Servicios sociales*, a *Reforma Política de los servicios sociales...*, op. cit., p. 20.

22. Glòria Rubiol. Document provisional (no publicat) per la integració a la proposta de *Bases per a un model de serveis socials municipalista*, Diputació de Barcelona, 2002. Un altre defensor d'aquesta postura en diferents treballs i intervencions ha estat Amadeu Mora.

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

Elements clau

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

a) Els serveis socials operen sobre necessitats i aspiracions humanes²³. Més concretament, sobre les carències (necessitats no cobertes) que corresponen a la seva branca d'actuació (no les de les altres: salut, educació, etc.) i que hagin estat prioritzades per les instàncies competents (no es poden atendre totes).

b) Les respostes que es produeixen per satisfer o pal·liar les carències han de tenir un contingut *tècnic*²⁴ i *organitzat*.²⁵ Aquests requisits deixen fora algunes activitats amb la mateixa finalitat però desenvolupades d'una manera informal i atècnica. D'altra banda, aquestes respostes poden orientar-se a la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'assistència i l'accessibilitat.²⁶

c) Cada cop es dóna més importància a les relacions interpersonals i socials que es teixeixen des dels serveis socials.

23. En aquest sentit Casado-Guillén consideren que la naturalesa dels serveis socials està integrada per "las necesidades y las aspiraciones humanas sobre las que operan, las respuestas sociales que suscitan estas necesidades y aspiraciones, y los modos de producirlas". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 74.

24. Rubiol considera els serveis socials en sentit específic com "un conjunt de prestaciones técnicas...". G. Rubiol, "Servicios sociales...", op. cit., p. 55.

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

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

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

e) Un aspecte polèmic es refereix a la inclusió de les prestacions econòmiques com a part dels serveis socials. Aquest tema fou debatut en la tramitació de la Llei catalana de serveis socials, que es resolgué incloent-les, però de manera complementària i potestativa.²⁷ La majoria dels especialistes sostenen que les prestacions econòmiques, especialment les de subsistència, formen part de la branca que hem anomenat *assegurances i subsidis de renda*,²⁸ malgrat que accepten el caràcter mixt d'algunes prestacions, com per exemple les rendes mínimes en què es conjumina la inserció social amb una prestació econòmica, i fins i tot en general s'admet la inclusió de les prestacions econòmiques adreçades directament a facilitar una prestació personal de serveis socials²⁹. Tanmateix, el debat sembla obert, especialment quan algunes de les darreres lleis europees, en concret l'última Llei de serveis socials sueca de 2001, estableix com a primer objectiu "la seguretat econòmica i social de les persones" (art. 1)³⁰ que inclou les prestacions econòmiques per a la subsistència, o la llei italiana que dedica el capítol V, entre altres qüestions, al "servizi ed emolumenti economici del sistema integrato".³¹

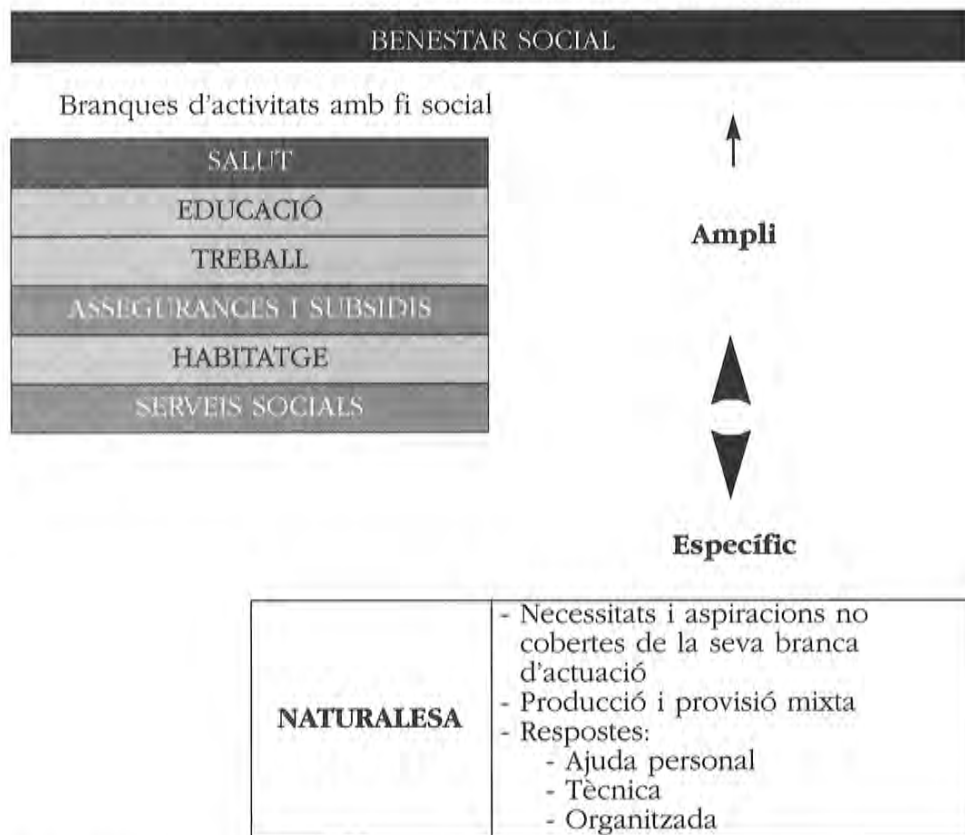
27. "D'acord amb la programació que resulta dels plans d'actuació social, es poden concedir prestacions econòmiques, periòdiques o ocasionals". Art. 2.2. de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.

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

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

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

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

Gràfic 1: *Els serveis socials en el context del benestar social*

Font: elaboració pròpia.

Concepte jurídic

Des de la vessant jurídica, s'aborda l'anàlisi d'aquest concepte considerant tres àmbits: internacional, estatal i autonòmic, amb algunes precisions referents a la normativa catalana.

Declaracions i normes internacionals

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

DECLARACIÓ UNIVERSAL DELS DRETS HUMANS

Nacions Unides, 1948. Article 25

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

CARTA SOCIAL EUROPEA (revisada el 1996)

signada per Espanya l'octubre de 2000. Article 14

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

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

Legislació estatal

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

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

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

"III. Servicios sociales y asistencia social

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

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

BASES:

Quinta. Acción protectora

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

Decimoquinta. Servicios sociales

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

En aquesta norma inicial de la Seguretat Social estén l'acció protectora envers els serveis socials, però ho fa de manera potestativa ("podrá extender") i amb caràcter complementari. En relació amb el concepte, està molt lligat al sistema de seguretat social, incloent serveis relacionats amb la salut (higiene en el treball, reeducació i rehabilitació d'invàlids) i la formació (acció formativa), tot i que també es refereix a la promoció social i comunitària. Com veurem més endavant, en el transcurs del desenvolupament de la Seguretat Social i la racionalització del sistema,³² es va anar concretant aquest concepte i el seu contingut.

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

CONSTITUCIÓ ESPANYOLA - 1978

Art. 50 (Tercera edat)

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

La Constitució espanyola no contribuï precisament a l'aclariment dels conceptes i a la definició dels termes, sinó que més aviat va augmentar l'ambigüitat i confusió. L'únic cop que apareix explícitament en el seu text el terme *serveis socials* és a l'article 50, dedicat a la tercera edat, que, com es pot veure en el fragment de l'article transcrit, identifica els serveis socials amb la salut, l'habitatge, la cultura i el lleure, és a dir, en el sentit ampli, però tampoc no del tot, circumstància que impossibilita qualsevol assimilació a les accepcions tècniques esmentades. D'altra banda, la Constitució també recull el terme *assistència social* com a possible competència autonòmica (art. 148.1.20 CE), però sense definir-la. Agafant-se a les possibilitats que oferien l'“ambigüitat dels serveis socials” i la “indefinició de l'assistència social” constitucionals, les comunitats autònomes van fer una assimilació, segurament excessiva, d'aquests dos termes³³ i van assumir estatutàriament competències exclusives en serveis socials.

Legislació autonòmica

Cal fer una breu referència a la normativa de les comunitats autònomes, especialment perquè incorporen nous termes al nomenclàtor del sector que incideixen en el marc conceptual. Per això, en primer lloc, assenyalem els termes amb què recullen la matèria els estatuts d'autonomia corresponents i després reproduïm alguns fragments referents a les definicions de serveis socials que fan les lleis promulgades fins a finals del 2000.

Totes les comunitats autònomes establiren la seva competència exclusiva sobre aquesta matèria, tot i que ho feren amb diferents denominacions:³⁴

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

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

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

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

Taula 1: *Els serveis socials a les Lleis autonòmiques*³⁵

ANDALUCÍA L 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía	"La presente Ley tiene como objeto regular y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un sistema público de servicios sociales que ponga a disposición de las personas y los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación". (art. 1)
ARAGÓN L 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social	"La presente Ley tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, de aquellos servicios, prestaciones y actuaciones cuyo objetivo sea procurar el acceso de todos los ciudadanos a los diferentes sistemas públicos de protección social (...) y las actuaciones que procuren alternativas de convivencia a las personas cuando así lo exija la carencia o limitaciones de su medio familiar o social" (...) "Para el logro de tales fines, la Comunidad Autónoma procurará la creación de un sistema integrado (...) El sistema procurará las dotaciones de equipamientos..." (art. 1) "Se entiende por servicios sociales aquellos recursos susceptibles de uso colectivo, en función de los objetivos y principios inspiradores definidos como propios de la acción social en el art. 3 de la presente Ley". "Los servicios sociales podrán tener carácter comunitario o dirigirse a un sector específico de la comunidad". (art. 9)

ASTURIAS L 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales	“La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen público unificado de servicios sociales en el Principado de Asturias para garantizar la coordinación de los recursos e iniciativas, de carácter público o procedentes de la iniciativa social en dicho ámbito”. (art. 1) “... los servicios sociales se configuran como un sistema de protección social pública, determinado por el conjunto de funciones, equipamientos y prestaciones básicas integradas y coordinadas con el objeto de posibilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales previniendo, paliando o eliminando todo tipo de marginación”. (art. 4)
BALEARES L 9/1987, de 11 de febrero, de acción social	“La finalidad de la presente Ley es conseguir el mayor bienestar social posible en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de forma progresiva y en todos sus aspectos, mediante un sistema de acción social, integrado por servicios sociales y medidas de asistencia social, tendentes a favorecer el pleno desarrollo de la persona dentro de la sociedad, a superar y prevenir las causas determinantes de su marginación y a promover su plena integración social”. (art. 1) “El Sistema de Acción Social (...) se articula mediante prestaciones técnicas, a través de Servicios sociales generales y específicos, y prestaciones económicas”. (art. 7) “Los servicios sociales generales promoverán el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos, informándoles y orientándoles sobre los derechos y deberes que lo imposibilitan, así como fomentando el asociacionismo y el voluntariado social” (...) “Los servicios sociales se establecerán para prestar a los afectados los servicios especializados que necesitan, y gozarán de atención prioritaria en los programas de actuación de las Administraciones públicas comprendidas en el ámbito de aplicación”. (art. 8)

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

EXTREMADURA L 5/1987, de 23 de abril, de servicios sociales	“El fin u objeto de la presente Ley es garantizar un sistema público de servicios sociales y regular los ya existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a fin de conseguir un bienestar básico para todos los ciudadanos residentes en nuestra región, mediante un conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación. Igualmente tenderán por fin a favorecer el total y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promoviendo su participación activa en la vida social y política de Extremadura”. (art. 1)
GALICIA L 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales	“... servicios sociales de Galicia que garanticen el derecho de todos los ciudadanos al bienestar social, como medio de favorecer el pleno y libre desarrollo, participación e integración en la sociedad previniendo y eliminando las causas que están en la base de las situaciones de marginación”. (art. 1)
L 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales	“La presente Ley tiene por objeto la ordenación y estructura de un sistema integrado de servicios sociales como servicio público de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la regulación de su promoción”. (art. 1) “Los servicios sociales se configuran como un sistema integrado de protección social orientado a la prestación programada de atenciones y servicios que posibiliten la mejora de la calidad de vida y la participación de las personas o grupos, especialmente de aquellos que sufren algún tipo de carencia, marginación o desatención selectiva, así como a la prevención y eliminación de las causas que están en el origen de aquellas situaciones”. (art. 4)
LA RIOJA L 2/1990, de 10 de mayo, de servicios sociales	“La presente Ley tiene por objeto regular, mediante un sistema global de acción social, el conjunto de recursos destinados a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos dentro de la sociedad, promover su integración social a través de la solidaridad y participación en la vida económica y social y conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a la marginación y a la desigualdad, contribuyendo al logro de una mejor calidad de vida y bienestar”. (art. 1)

MADRID L 11/1984, de 6 de junio, de servicios sociales	"La presente Ley tiene por objeto regular como servicio público de la Comunidad de Madrid, mediante un sistema de servicios sociales, el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento, en su caso, de las causas que conducen a la marginación". (art. 1)
MURCIA L 8/1995, de 9 de diciembre, de servicios sociales	"La presente Ley tiene por objeto regular aquellas acciones que, realizadas, promovidas o apoyadas por la Administración Regional, permitan hacer efectivo el derecho de los ciudadanos (...) disfrutar de los niveles básicos de bienestar social y disponer de los servicios que procuren satisfacción a sus necesidades sociales (...) A tal efecto, se constituye un sistema público de Servicios sociales..." (art. 1) "... se entiende por servicios sociales aquellos recursos actualmente existentes y los que en un futuro pueda crear o potenciar la Administración Regional para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales, promover la igualdad en el acceso, uso y disfrute de los recursos sociales, prevenir y eliminar las causas de la marginación social y lograr una eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para aquellos ciudadanos que lo precisen, procurando la plena integración social de los mismos en la medida de las posibilidades de cada uno". "Enmarcados en la política general de bienestar social, los servicios sociales estarán coordinados..." (art. 3)
NAVARRA LF 14/1993, de 30 de marzo, sobre servicios sociales	"... los servicios y actuaciones sociales que tienen por objeto fomentar el máximo posible el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos..." "Se tenderá hacia el bienestar social, mediante un sistema global de acción social, conducente a poner a disposición de las personas, grupos y comunidades, los servicios, medios y apoyos necesarios para el digno desarrollo de su personalidad dentro del concepto psico-físico y social de cada individuo, promoviendo su participación en la vida ciudadana y desarrollando la prevención y eliminación de las causas que conducen a su marginación". (art. 1)

**PAÍS VASCO**

L 6/1982,
de 20 de mayo,
sobre servicios
sociales

“... mediante un sistema público de servicios, aquellas prestaciones sociales que tienden a favorecer el pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, a promover su participación en la vida ciudadana y a conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a su marginación”. (art. 1)

L 5/1996,
de 18 de
octubre,
de servicios
sociales

“Constituye el objeto de la presente Ley promover y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante la ordenación y estructuración de un sistema integrado de servicios sociales de responsabilidad pública, el derecho de toda la ciudadanía a dichos servicios...” (art. 1)

“El sistema de servicios sociales, orientado a la consecución de las finalidades establecidas en el artículo anterior, está constituido por el conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos, de titularidad pública o privada concertada”.

“Enmarcado en la política general de bienestar social, el sistema de servicios sociales se coordinará y colaborará con aquellos otros servicios que, vinculados a la Administración e integrados en otras áreas, tenga por objeto alcanzar mayores cotas de calidad de vida o de promoción personal o social, como son los servicios culturales, educativos, urbanísticos y ecológicos”.

“En este sentido, el sistema de servicios sociales actuará especialmente coordinado con los servicios sanitarios en aras de procurar la delimitación y desarrollo del espacio socio-sanitario”. (art. 2)

COMUNIDAD VALENCIANA L 5/1989, de 6 de julio, de servicios sociales	“... los servicios sociales de la Comunidad Valenciana, orientados al bienestar y a la calidad de vida, con especial incidencia en la prevención, eliminación o tratamiento de las desigualdades sociales”. (art. 1)
L 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales	“La presente Ley tiene por objeto regular y estructurar el Sistema Público de Servicios Sociales (...) garantizando a todos los ciudadanos y ciudadanas y grupos que en estos se integran: a) La prevención, tratamiento y eliminación de cualquier causa o situación de marginación o desigualdad social. b) La coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas, así como de los aspectos sociales de los sistemas sanitarios y educativos. c) El pleno desarrollo de la persona en el seno de la sociedad y el fomento de la solidaridad y de la participación ciudadana en el campo de los servicios sociales. Los servicios sociales se coordinarán con otros sistemas que incidan en la calidad de vida y bienestar social, como los sanitarios, educativos, culturales, médicoambientales y urbanísticos”. (art. 1) La presente Ley se aplicará a los servicios sociales que presten la Administración de la Generalitat y las entidades locales de la Comunidad Valenciana, así como las entidades públicas y privadas, sin ánimo de lucro, que colaboren en la prestación de los servicios sociales en el territorio de la Comunidad Valenciana. También será de obligado cumplimiento para las entidades privadas y personas físicas, no incluidas en el párrafo anterior, en lo relativo a las disposiciones previstas para la autorización de su funcionamiento y gestión”. (art. 2)

Font: elaboració pròpia.

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

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

b) Força lleis expliciten l'objectiu de garantir el dret als serveis socials: garantir el dret i facilitar l'accés (Canàries) o fer efectiu el dret dels ciutadans (Cantàbria, Múrcia), entre d'altres. S'ha de fer notar de quina manera les dues darreres lleis aprovades en el període estudiat emfatitzen aquest aspecte i el regulen més minuciosament: promovent i garantint el dret de tots els ciutadans als serveis (País Basc); garantint a tots els ciutadans i ciutadanes la prevenció, el tractament i l'eliminació de qualsevol causa de marginació (Comunitat Valenciana). En general, però, aquest dret, tal com veurem, resta supeditat a disposicions reglamentàries i/o pressupostàries.

c) Pel que fa als subjectes, totes les normes es pronuncien per la universalitat, però especifiquen la preferència per alguns col·lectius més febles, que sovint es regulen com a àrees d'actuació i/o serveis i establiments especialitzats, amb l'excepció remarcable de la darrera llei basca. D'altra banda, la titularitat dels drets se centra en els residents; també en general fan referència als transeünts, així com als principis de reciprocitat i de respecte als tractats internacionals. Les lleis més noves expliciten la igualtat de dret amb els ciutadans d'altres països de la UE; tanmateix, no es tracta del dret d'accés a les diferents prestacions dels sol·licitants procedents d'altres estats o dels estrangers *sense papers*. Algunes lleis s'adrecen als *ciutadans*, terme de complexa interpretació jurídica, i d'altres a les *persones*, potser una forma més adequada per obrir l'accés als serveis socials, si més no als més bàsics, com un dret humà, amb independència de qualsevol altra consideració.

d) Totes les lleis defineixen els serveis socials com un sistema, i algunes expliciten que és "públic" o de "responsabilitat pública", així com el seu caràcter "integrat" o "global". Les darreres lleis comentades expliciten que el sistema forma part del més ampli de benestar social i estableixen mesures de coordinació: amb els serveis sanitaris per tal de procurar la delimita-

ció i el desenvolupament de l'espai sociosanitari (País Basc); amb els altres sistemes que incideixin en la qualitat de vida i benestar social (Comunitat Valenciana).

e) Pel que fa a les respostes, es refereixen bàsicament a les prestacions, als serveis i als equipaments, així com a altres recursos i iniciatives, que inclouen tant les activitats preventives com els tractaments i les intervencions rehabilitadores i d'inserció. Totes estableixen un nivell primari que doten d'una sèrie de serveis, fins i tot equipaments, adreçats a afavorir les modalitats de prestació que permetin romandre al seu domicili, i d'un nivell secundari, de caràcter més especialitzat.

f) La fórmula de producció i provisió regulada és de caràcter mixt; hi intervé tant el sector públic com el privat, si bé dins d'aquest darrer sector la majoria de lleis estableixen algun tipus de prioritat per a les entitats cíviques sense afany de lucre.

Legislació catalana

L'Estatut d'Autonomia català de 1979 no esmenta explícitament en cap moment el terme *serveis socials*, malgrat que figurava en el projecte de Sau com una de les competències exclusives que s'assignava a la Generalitat. En concret, l'article 9.26 del projecte esmentat es referia a *assistència i serveis socials*. En canvi, en el text de l'Estatut aprovat desapareixen els serveis socials i, així, l'article 9.25 actual només inclou l'assistència social. Glòria Rubiol, en comentar aquest fet, explica: "No coneixem els motius de la supressió del terme *serveis socials*, però potser és deguda al fet que en la Constitució no apareix entre les matèries sobre les quals les comunitats autònomes podran assumir competències (art. 148); potser també és deguda al fet que l'Administració de l'Estat empra el terme *serveis socials* generalment per designar els que pertanyen a la Seguretat Social i, com és sabut, sobre ella les competències de la Generalitat no són exclusives".³⁶ A favor d'aquests arguments hi ha el fet que sigui aquest darrer terme l'emprat en els primers estatuts autonòmics (País Basc, Catalunya i Galícia); tanmateix, posteriorment es canvià de criteri i es permeté que, com s'ha vist, les altres comunitats autònomes recollissin en els seus estatuts aquesta competència amb denominacions diferents, algunes amb termes clarament desmesurats en relació amb la seva capacitat competencial.

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

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

CATALUNYA

DL 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol; 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials

Art. 1. Objecte

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

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

Art. 4. Abast i finalitat del Sistema Català de Serveis Socials³⁷

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

Art. 5. Prestacions econòmiques

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

Art. 7. Dret d'accés als serveis socials

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

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

Art. 39. Finançament pressupostari

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

Art. 41. Finançament de les administracions locals

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

Art. 44. Contribució dels usuaris al manteniments dels serveis

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

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

TERMES RELACIONATS

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

Caritat

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

El conjunt polític i institucional de la caritat és molt ampli; està format per accions, recursos, organismes i entitats, així com de drets i deures que, malgrat

la seva dispersió, tingueren formes més o menys organitzades.³⁸ Sota aquesta denominació intervenien, a més de l'Església, el rei i els senyors, així com els regidors, patricis i burgesos de les ciutats i altres persones que practicaven l'almoïna en metàl·lic o espècies. D'altra banda, tot i que la caritat va constituir una de les ajudes medievals principals als pobres no va ser l'única, ja que l'ajuda mútua de les germandats i confraries va contribuir a alleugerir les greus carències, i també la família, els veïns i amics exerciren la solidaritat primària informal. Tanmateix, el caràcter d'intervenció tècnica i l'exigència de certa formalització exclou l'almoïna individual no organitzada i l'ajuda informal de l'àmbit propi dels serveis socials, tal com els hem definit.

Els tipus de respostes establertes des de la caritat, tal com analitzarem més endavant, van anar canviant. Entre les primeres modalitats de resposta ocupa un lloc destacat l'almoïna, organitzada o no, entesa en un sentit ampli com auxilis en diners o espècies. Les almoïnes contribuïren a crear i mantenir establiments, com els hospitals, a més de possibilitar que des dels monestirs, les esglésies i les catedrals nasquessin actuacions i institucions d'atenció als pobres, com el bací per a pobres vergonyants o la pia almoïna.

En la societat medieval, en què la majoria de la població era pobra, es fa difícil classificar i distingir netament les actuacions d'atenció personal de les de subsistència o de les d'atenció als malalts pobres o de les iniciatives educatives per a la promoció de la infància pobra i desvalguda. Els remeis a la pobresa es donen de manera conjunta, en el que Casado i Guillén anomenen *l'acció assistencial polivalent*, que tenia per objecte principal socórrer les situacions d'indigència i d'estar desvalgut, però que englobava altres accions, algunes d'atenció personal i d'acollida, en què també es barrejaven sovint els objectius tàctics de prevenció, rehabilitació i assistència. Tampoc no serveixen gaire els esquemes actuals per determinar la naturalesa pública o privada de les accions de la caritat, ja que en el cas del sistema feudal, els vassalls, pagesos de remença i altres col·lectius estaven subjectes a la terra i al poder del rei, nobles o eclesiàstics, els quals, no obstant això, tenien el deure de protecció, que incloïa l'atenció a les seves necessitats més greus. Així, una part de les accions de l'Església en l'atenció als pobres i desemparats podia ser voluntària, però l'altra tenia un caràcter *quasipúblic*, ja que "estaban obligadas a intervenir en esta clase de actividades una parte de los diezmos que recaudaban con carácter forzoso del pueblo cristiano".³⁹ D'altra banda, les ciutats medievals emergents i especialment les renaixentistes desenvoluparen un paper pioner en la reorganització del socors als pobres i en la transformació del mateix concepte de caritat.

38. Com veurem amb més detall a la segona part, algunes de les respostes assistencials de la caritat, com per exemple l'almoïna reial catalana, gaudiren de normes i d'una organització precisa sobre el personal, la paperassa i la classificació dels beneficiaris. A. Altisent, *L'almoïna reial a la Cort de Pere el Cerimoniós* (Abadia de Poblet, 1969).

39. "Cabe interpretar que se trataba de un régimen asimilable al que hoy es propio de las instituciones públicas". D. Casado i E. Guillén, op. cit., 159.

Si fem un salt fins als nostres dies –les vicissituds històriques ja es tractaran en l'apartat corresponent–, s'observa que la caritat està envoltada de connotacions força pejoratives, malgrat que avui, a més de practicar-se en el sentit més tradicional de simple remei a les necessitats individuals, també s'utilitzen formes actualitzades que cerquen l'eficiència de l'acció, fonamentades en la justícia, tenint en compte les causes de la marginació i la promoció de les persones.⁴⁰ Tot i la proximitat d'algunes de les manifestacions més evolucionades de la caritat als serveis socials, s'acostuma a assenyal·lar com a trets diferenciadors: *a)* el fet de considerar que els serveis socials constitueixen un dret i la caritat no; *b)* les diferències d'implicació i de responsabilitat que comporta per a cada institució el punt anterior; *c)* els distints objectius i formes d'organització. La contundència d'aquests aspectes diferenciadors perd força si tenim en compte la debilitat del dret als serveis socials i, d'altra banda, no obsten que puguin col·laborar i oferir actuacions de manera coordinada.

Beneficència

És conegut el significat etimològic d'aquest vocable, derivat dels termes llatins *bene* (bé) i *facere* (fer) –fer el bé–, que apareix als voltants del segle XV.⁴¹ L'objectiu genèric de la beneficència era semblant al de la caritat, ja que les seves accions s'adreçaren també a ajudar els *menesterosos* –fins i tot s'ha utilitzat a vegades impròpiament com a sinònim–. D'altra banda, la beneficència pot ser considerada com a *activitat* d'ajuda en situacions de carències o bé com a *sistema*, format pel conjunt d'actuacions, establiments i entitats amb una certa organització per aconseguir els fins esmentats. Pel que fa als subjectes que la practiquen, podrà ser individual o prestada per una entitat, privada o pública, i aquesta darrera ha estat denominada també *beneficència social*. La valoració de la beneficència no surt gaire més ben parada que la caritat, segurament amb raó, ja que, segons els relats de l'època,⁴² l'estat de molts dels establiments era deplorable, encara que en algunes etapes s'hi van fer millores substancials.

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

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

42. Concepción Arenal descrivia la situació d'alguns centres en un article titulat "La Beneficencia, la Filantropía y la Caridad" a la revista *España Médica* n. 7, de l'any 1862, de la manera següent: "Por claustros húmedos, apestados, con las emanaciones de ropa sucia y el agua en que han lavado (...) los dementes agitados están en las jaulas, especie de alcobas improvisadas donde en el invierno debe hacer un frío terrible porque ni

Quan es posa en relació la beneficència amb els moderns serveis socials, s'acostumen a remarcar els aspectes més negatius: el seu caràcter graciablen⁴³, l'ambigüitat del seu contingut, la insuficiència, la precarietat i la poca qualitat de les instal·lacions i serveis, així com l'escàs enfocament preventiu. Tanmateix, si bé és cert que l'Administració gaudia d'una àmplia discrecionalitat i els ciutadans disposaven d'una dèbil protecció legal, considerem que no es pot parlar pròpiament de graciabilitat⁴⁴, especialment si tenim en compte el caràcter d'obligacions mínimes que tenien per a les corporacions locals i l'Administració central i les possibilitats de recórrer les seves decisions, tot i que la manca de recursos de què disposaven aquestes institucions pogués avalar a la pràctica la impressió contrària. Pel que fa als beneficiaris, només podien accedir-hi els pobres *involuntaris*⁴⁵ i a la pràctica s'emprà per les autoritats com a eina de control.⁴⁶

Tot i això, alguns dels elements negatius que s'esgrimeixen com a diferenciadors, encara que en menor mesura, també es podrien retreure als serveis socials, com per exemple l'ambigüitat i la debilitat dels drets i, d'altra banda, cal reconèixer-li també alguns elements positius, com el caràcter de servei públic, els plantejaments globals o l'èmfasi en la proximitat.⁴⁷ D'altra banda, quan s'efectuen comparacions s'ha de tenir en compte que les funcions atribuïdes legalment a la beneficència per afrontar les seves responsabilitats desbordaven àmpliament l'àmbit propi d'actuació del que avui anomenem serveis socials i les seves funcions, ja que, com veurem, s'adreçaven també als àmbits sanitari i educatiu.

La beneficència va arribar fins als nostres dies i va cohabitar uns anys amb els serveis socials actuals, fins a la seva abolició expressa l'any 1994,⁴⁸

siquiera han hecho los tabiques de modo que los cierren: no llegan más que a cierta altura; después quedan abiertos en la bóveda de aquellos inmensos subterráneos. Tienen una cama, una puerta y una reja fuera (...) los locos que no están agitados tienen un dormitorio común con camas muy sucias que sacan al sol para que se seque su pestilente humedad..."

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

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

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

46. En el cas de Girona, es considera que "esdevingué un veritable mecanisme de control social a la ciutat i a tota la província". Josep Puy, *Pobres, orfes i dementes. La beneficència a Girona 1849-1885* (Girona, Ajuntament de Girona, 2002) p. 20.

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

48. La Llei de beneficència no va ser abolida explícitament fins la Llei 30/1994, de 24 de novembre, de fundacions d'incentius fiscals a la participació privada d'interès general.

encara que des de feia temps "fue perdiendo relevancia político-social por efecto de un proceso institucional propio de la modernización del país, que propició la creación y desarrollo de la Seguridad Social muy expansivo, así como de servicios de bienestar públicos de carácter universalista".⁴⁹

L'assistència social

Els orígens històrics d'aquest terme semblen procedir de la mateixa Revolució francesa, amb els primers intents d'ajuda pública centrada més que en els pobres en la necessitat. A la Catalunya de primera meitat del segle XX, el terme *assistència social* tenia una bona acollida, com es desprèn de la seva inclusió en el text del projecte d'estatut (Estatut de Núria), i malgrat que el text definitiu de 1932 canvià la denominació i atribuï a la Generalitat competència exclusiva en *beneficència*, la normativa catalana posterior va recuperar el terme inicial.⁵⁰ En l'àmbit estatal, durant la Segona República es va crear la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social.

La posterior utilització del terme per les institucions franquistes, com per exemple el Fondo Nacional de Asistencia Social (1960) o l'Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS, 1974) –successor de l'Auxilio Social–, el contaminà de connotacions pejoratives. Més tard, la Llei de bases de la Seguretat Social l'emprà per designar una de les prestacions complementàries, consistent en serveis i auxilis econòmics per atendre situacions de necessitat prèvia demostració de la carència de recursos.⁵¹ La Constitució, com s'ha vist, també utilitza aquest terme, sense definir-lo, com a possible competència autonòmica (art. 148 CE) i, més tard, alguns estatuts d'autonomia, com el de Catalunya, el fan servir per designar una de les matèries sobre la qual té competència exclusiva.

S'han designat com a elements bàsics diferenciadors dels serveis socials i l'assistència social: a) el nivell del "dret": en l'assistència social és més feble, ja que es tracta d'una prestació subjecta a demostració de la necessitat i de naturalesa discrecional; b) el tipus i la naturalesa de les prestacions: l'assistència social "se configura como individualizada, cubriendo necesidades básicas de personas sin recursos; por el contrario, los servicios sociales son prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos".⁵² Malgrat

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

50. L'Estatut Interior de Catalunya de 25 de maig de 1933 estableix que "L'assistència social és un deure de la Generalitat". Tanmateix, la definició que en fa és molt àmplia i singular. També apareix aquest terme a la Llei de bases per a l'organització dels serveis de sanitat i assistència social, de 22 de març de 1934, i a la Llei municipal, de 5 de gener de 1934.

51. Art. 36.1 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la Seguridad Social.

52. Miguel Ángel Cabra de Luna, "El sistema de servicios sociales en el Estado español", *Cuadernos de Acción Social*, n. 20, 1985, p. 7-35.

l'adequació tècnica d'aquelles afirmacions, a la pràctica les diferències no foren gaire grans, especialment en els anys de la dictadura: "Dejando a un lado lo institucional (...) el campo material o de actuaciones de la asistencia social de los años sesenta coincidía básicamente con el de los servicios sociales"⁵³ i encara a finals del segle XX el nivell i l'abast dels drets no és tan diferent, com assenyala el professor Gregorio Rodríguez Cabrero en referir-se a una de les limitacions dels serveis socials moderns: "Los derechos que genera no son subjetivos, ya que se sigue rigiendo por la lógica asistencial (la prueba de medios) en vez de criterios universales de ciudadanía".⁵⁴

En resum, podríem dir que actualment, a causa de diferents factors, com el fet que la normativa de traspassos va possibilitar la fagocitació d'aquest terme pels serveis socials o la seva consideració de "políticament no correcte", és un terme que està en desús i, així, es fa difícil trobar una norma que esmenti l'assistència social amb entitat pròpia.

Acció social

És obligat incorporar l'acció social en el glossari de termes propers als serveis socials perquè forma part de l'enunciat d'algunes lleis autonòmiques en la matèria. Els canvis experimentats per aquest terme són significatius, per això ens referim al seu significat en alguns moments:

a) L'any 1907 el jesuïta Gabriel Palau va crear l'Acció Social Popular com una entitat assistencial, de caire antisocialista però superadora del neogremialisme dels cercles obrers catòlics que, tot assumint l'associacionisme obrer autònom, es mantingué sota control eclesiàstic.

b) La Mancomunitat⁵⁵ va emprar, així mateix, aquest terme en la denominació del Departament d'Acció Social i Sanitat, fins que l'any 1920 es va constituir un nou departament i es va canviar el nom pel de "Política Social", perquè es considerava menys intervencionista i no tan assistencial.

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

54. G. Rodríguez Cabrero, "La reestructuración del estado de Bienestar en España y la estructura de la desigualdad", en José Adelantado (coord.), *Cambios en el estado del Bienestar* (Barcelona, Icaria, 2000) p. 18.

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

c) La dictadura de Primo de Rivera va utilitzar també el terme en un sentit diferent de la beneficència, perquè no s'adreçava als pobres involuntaris sinó a les classes treballadores amb pocs recursos, i tampoc no tenia per objecte la mera subsistència sinó més aviat l'autonomia econòmica i familiar dels treballadors. Va coincidir amb l'anomenada *reforma social* d'aquells anys, però amb la seva versió més paternalista i conservadora.⁵⁶ Per això, no és estrany que s'hagi emprat aquest terme per referir-se al conjunt de la política social del règim polític d'aquesta dictadura.

d) A principis dels anys cinquanta aquest terme va tornar a ser usat per instàncies properes a l'Església catòlica. L'any 1951 es fundà Acció Social Patronal, de caràcter privat, amb els objectius de "promover comportamientos y estructuras empresariales acordes con la doctrina social de la Iglesia y, en general, con la moral cristiana". D'altra banda, al final de la dècada esmentada, Càritas, que havia estat creada als anys 40, establí la Secció d'Acció Social (1957) amb la pretensió de canviar l'estratègia tradicional centrada en l'almoïna per altres de més avançades estimuladores de l'esforç de la mateixa persona. Aquesta nova manera de fer —impulsada pel capellà i sociòleg català Rogeli Duocastella—⁵⁷ es caracteritzà pels elements innovadors següents: *a)* opció clara a favor d'involucrar els voluntaris en accions d'autoajuda, d'autonomia i de responsabilització dels afectats; *b)* intervenció social tecnificada; *c)* mètode global de cobertura local, i *d)* inserció de la intervenció social privada en els serveis socials tal com els entenem ara.⁵⁸

e) Amb la nova irrupció d'aquest terme en l'escena jurídica, com s'ha vist mitjançant algunes lleis autonòmiques de serveis socials, semblava pretendre's voler superar els serveis socials. En la Llei aragonesa d'ordenació de l'acció social no s'explicita la diferència entre l'acció social i els serveis socials, ni en l'exposició de motius ni en el text, i l'article primer, en referir-se a l'ob-

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

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

58. *Ibidem*, p. 67.

jecte de la llei, assenyala que és la regulació de “servicios, prestaciones y actuaciones”; en canvi, en definir els serveis socials es refereix només als “recursos de uso colectivo”. Per tant, fa l'efecte que l'acció social podria ser més àmplia, incloent prestacions econòmiques i actuacions, però no queda del tot clar. La Llei d'acció social cantàbrica utilitza els dos termes gairebé com a sinònims (“La presente Ley tiene por objeto hacer efectivo (...) el derecho de los ciudadanos a disfrutar de los niveles básicos de bienestar social, mediante la ordenación y promoción de un sistema de servicios sociales que tienda a prevenir y eliminar las situaciones de marginación”); tampoc, al nostre entendre, la Llei d'acció social i serveis socials de Castella i Lleó no aclareix gaire bé les diferències que els separen. En canvi, és més precisa la Llei d'acció social balear quan explica, a l'article 7, la composició d'aquest àmbit: “El Sistema de Acción Social (...) se articula mediante prestaciones técnicas, a través de servicios sociales generales y específicos, y prestaciones económicas”.⁵⁹ Com a comentari conjunt del contingut general de les lleis aragonesa, cantàbrica i balear, Demetrio Casado conclou que, segons les normes esmentades, l'acció social té dos objectius: “Las prestaciones técnicas, que llaman servicios sociales, y ciertas posibles prestaciones económicas de carácter general”; considera, en canvi, que la denominació de la de Castella i Lleó és una decisió cap a una opció comunitària de les prestacions tècniques.

Tanmateix, encara hi ha més opinions i opcions sobre aquest terme, que en general és considerat més ampli que el de serveis socials. Hi ha qui defineix l'acció social com “el conjunto de prestaciones y servicios que los poderes públicos han ido tomando progresivamente a su cargo, y que los ciudadanos han venido considerando derechos irrenunciables dentro de la protección social del Estado”,⁶⁰ és a dir, s'estén a tota la protecció social pública. Per a d'altres el concepte és encara més ampli: “En realidad, han sido múltiples las modalidades que se han ido sucediendo y/o coexistido en el espacio y en el tiempo para hacer frente a las necesidades sociales; desde la beneficencia a los servicios sociales (...) Pues bien, todas las modalidades cabe insertarlas bajo la cobertura de este término. Lo que vendría a amparar bajo el paraguas de la acción social diferentes tipos de actuaciones”.⁶¹

Al costat contrari hi ha qui considera que a la pràctica s'utilitzen com a sinònims o, fins i tot, es pensa que actualment la diferència prové simplement de l'origen anglosaxó o francès dels termes.⁶²

59. *Ibidem*.

60. E. Roldán, op. cit., p. 13.

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

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

Seguretat Social

Ens referim a aquest terme perquè des del món laboral i particularment des de la mateixa Seguretat Social ha estat gran la incidència que ha tingut en el naixement i formació dels serveis socials. Ambdós àmbits –Seguretat Social i serveis socials– formen part de les polítiques socials i són components bàsics i coetanis –almenys tal com els entenem ara– de l'Estat del benestar. No hi ha acord sobre el moment del naixement de la Seguretat Social –alguns fins i tot l'atribueixen a Simón Bolívar–,⁶³ però sembla que jurídicament es va emprar per primer cop en la *Social Security Act*⁶⁴ dels EUA el 14 d'agost de 1935. No obstant això, en general es considera que aquestes institucions es generalitzen entorn de la Segona Guerra Mundial: “Los servicios sociales y la Seguridad Social nacen juntas a la vida político-social de la última posguerra, porque son soluciones (...) de un mismo problema o situación real”.⁶⁵ No és estrany, per tant, que els dos termes s'influenciessin mútuament i es relacionessin intensament, i que fins i tot en alguns moments, mitjançant una interpretació àmplia, s'arribessin a confondre.

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

El concepte de *Seguretat Social* ha variat en dur-se a terme un procés de convergència internacional dels seus fins, tot i que avui encara presenta perfils i continguts diferents segons els països, fruit de la seva trajectòria històrica i cultural, així com de les seves realitats econòmiques i socials. S'acostuma a distingir entre la Seguretat Social inicial o reduïda d'un concepte més ampli i de promoció. En el primer significat, el tradicional, s'entenia com unes assegurances obligatòries que funcionaven segons els esquemes de les assegurances privades, concepte que amb el transcurs del

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

64. “... sería más exacto considerarla como un acta de defunción (de la ideología incondicionalmente liberal) que como un acta de nacimiento (de la Seguridad Social moderna)”, *ibidem*, p. 79.

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

temps va evolucionar fins a coincidir amb la *previsió social*: “Según una primera concepción estricta, y hoy ya superada en algunos ordenamientos, la Seguridad Social se identifica con la previsión social en cuanto a instrumento protector dirigido a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través principalmente de la mecánica de los seguros sociales”.⁶⁶ El concepte més ampli correspon a sistemes dirigits o garantits per l'Estat que eixamplen els seus objectius i les corresponents prestacions per tal d'aconseguir la millora de les condicions de vida de les persones. En aquest segon sentit, es considera que tant l'assistència social com els serveis socials estarien inclosos en la Seguretat Social, formant una branca protectora més: “... concebir la Seguridad Social como instrumento protector, que garantiza el bienestar material moral y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado social en que éstos puedan encontrarse”.⁶⁷

Des d'una altra òptica, es parla d'un model clàssic de Seguretat Social, propi de l'Estat liberal, on domina una concepció commutativa que lliga el sistema a una activitat laboral i que el concep com “un sistema de garantía de rentas logradas por el ejercicio de una determinada actividad profesional existiendo unos riesgos perfectamente catalogados que se cubren tradicionalmente”⁶⁸ respecte a una altra concepció distributiva centrada en les necessitats de l'individu: “Se trata de asegurar un mejor reparto de las rentas en función del individuo: la Seguridad Social reviste así la forma de un sistema de garantías de un mínimo vital (...) se convierte como un derecho del ciudadano como tal”.⁶⁹

Actualment es distingeixen dos grans models, el contributiu o continental finançat bàsicament amb aportacions dels afiliats, i el model assistencial o atlàntic, finançat via fiscal, a partir dels impostos. Casado i Guillén⁷⁰ posen en relleu la manera com en el primer tipus es conserva el règim mutual i no en el segon, que és plenament públic. Aquests dos tipus normalment no es donen en forma pura i sovint es produeixen aportacions de l'Estat per completar el finançament del sistema, especialment de les prestacions d'assistència social i els serveis socials.⁷¹ En el cas d'Espanya, la Seguretat Social s'inscrivía en el tipus contributiu, però el nou concepte constitucional (art. 41 CE) es va permetre obrir la modalitat no contributiva,

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

67. *Ibidem*, p. 77.

68. M. S. Alonso, op. cit., p. 1496.

69. *Ibidem*, p. 1497.

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

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

finançada amb càrrec als pressupostos de l'Estat, com veurem més endavant. En un altre sentit es diferencia la Seguretat Social segons si és de repartiment (recaptar cotitzacions socials per un equivalent al de les pensions; acostuma a anar unit a la coactivitat en l'afiliació i no existeix acumulació de reserves) o de capitalització (exclou les transferències intergeneracionals i suposa l'acumulació d'estalvi al llarg de tot el cicle vital de l'individu o del grup considerat, de manera que el capital així acumulat i els guanys d'interessos finançin el flux de pensions).⁷² Tots aquests aspectes i distincions incideixen en la conformació del model que s'ha de tenir en compte a l'hora de determinar el concepte de *Seguretat Social* i la diferenciació amb els serveis socials.

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

a) El primer es fixa en el tipus de prestacions; així, la Seguretat Social consistiria bàsicament en ajudes materials. En canvi, els serveis socials empren solucions més personals i individualitzades, és a dir, aquests últims atenen a "la personalidad plena del beneficiario"⁷³ o, en altres paraules, "... el servicio social atiende principalmente a la angustia vital provocada por la crisis de la transformación de orden social, mientras la Seguridad Social atiende a la seguridad económica...".⁷⁴

b) També serveix com a element discriminador l'abast de les prestacions i el tipus de beneficiaris. Les prestacions de la Seguretat Social de caràcter individual i limitat respecte a uns serveis socials més flexibles i comunitaris en què "... el papel de los servicios sociales es doble: consiste, por una parte, en el desarrollo de las personalidades menos favorecidas de una comunidad (...) pero se refiere, por otra parte, al desarrollo de la misma comunidad al contribuir a crear mejores condiciones de vida, de trabajo, de bienestar social en suma...".⁷⁵

c) Des d'un altre punt de vista, dins el mateix sistema, es distingeix entre les prestacions bàsiques de la Seguretat Social iguals i mínimes, sota els principis d'universalitat i d'igualtat, de les prestacions complementàries més flexibles i adaptables a situacions específiques, mitjançant prestacions i sobretot d'una xarxa de serveis connexos "que a la vez que sirven el interés particular del beneficiario, contribuyen a crear o a mantener unas condiciones positivas de la vida social".⁷⁶

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

73. M. S. Alonso, op cit., p. 1517.

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

75. E. Borrajo, op. cit., p. 484.

76. *Ibidem*, p. 482.

Pel que fa a les relacions entre la Seguretat Social i els serveis socials, des de mitjan segle passat s'observen dues perspectives, la interna i l'externa. La primera considera que els serveis socials formen part de la Seguretat Social,⁷⁷ sigui com a instrument tècnic o com un complement, que es concreta principalment mitjançant prestacions no monetàries. En canvi, segons la segona posició, els serveis socials no estarien vinculats a la Seguretat Social; serien externs al sistema i més aviat es relacionen amb l'assistència social i la beneficència, ja que s'adreçaven prioritàriament a les persones no protegides per la Seguretat Social.⁷⁸ L'adscripció a una o altra forma dependria del nivell de desenvolupament dels règims de la Seguretat Social i del caràcter expansiu que adquirien en prosperar la situació econòmica.

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

El concepte i la tipologia que es proposava a Espanya per als serveis socials de la Seguretat Social anaven adreçats als beneficiaris del sistema, i les prestacions inicials estaven lligades al món del treball (serveis socials d'orientació professional, de promoció educativa i formació professional, ocupació, prevenció i benestar en el treball, aprofitament del temps lliure, etc.),⁷⁹ però també es volia que servissin per suplir deficiències d'altres sistemes⁸⁰ i fins i tot es consideraven serveis de desenvolupament comunitari i altres d'específics per a l'atenció i integració de minusvàlids i ancians o a favor dels nens.⁸¹ Aquests plantejaments, com veurem més endavant, són a grans trets els adoptats per l'esmentada Llei de bases, que per primer cop preveu com a prestació complementària els "serveis socials".

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

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

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

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

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

La Constitució de 1978, en l'article 41, optà per una definició àmplia de Seguretat Social de caràcter públic i universal per garantir l'assistència i prestacions socials suficients davant de situacions de necessitat. Tot i aquesta declaració, com s'ha indicat, només s'ha aconseguit aprovar el nivell no contributiu de la Seguretat Social⁸² que, en substitució de les pensions assistencials (FAS i LISMD), estableix unes minses pensions de subsistència (jubilació per a les persones grans i d'invalidesa per a les persones amb discapacitat en situacions d'indigència personal i amb baixos ingressos del nucli familiar de convivència) complementades amb petites prestacions per a fills a càrrec, finançades mitjançant aportacions de l'Estat.⁸³

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

Treball social

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

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

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

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

social.⁸⁴ Són evidents, doncs, els nombrosos punts de contacte existents i la possibilitat d'interaccions.

A més, els professionals del treball social van desenvolupar al nostre país un paper molt destacat en el naixement i consolidació dels serveis socials i, d'altra banda, aquests professionals constitueixen una part important dels recursos humans que treballen en els serveis socials; no obstant això, actuen també en altres àmbits, com el sanitari, l'educatiu o el judicial. A la inversa, cada cop són més les disciplines i professions que participen en els serveis socials. Per tant, malgrat la proximitat i interacció existent, són dues realitats diferenciades, i el caràcter interdisciplinari dels serveis socials impedeix que puguin ser monopoli d'una professió o especialitat.⁸⁵ No obstant això, cal considerar que així com el sistema educatiu no és comprensible sense els mestres i les relacions pedagògiques, el sistema de serveis socials és difícil d'imaginar sense els professionals de la intervenció social i les seves accions.

Altres

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

El primer d'aquests termes és la *filantropia* que –recordem que s'ha emprat en l'apartat de la caritat i la beneficència– pot ser vista des d'una perspectiva de deure individual, com una mena de caritat laica, o col·lectiu. En aquesta darrera versió sobresurt l'anomenada *filantropia empresarial*, que seria per a alguns una mena de plus del deure empresarial de pagar els tributs corresponents a les activitats lucratives, i que s'endinsa en

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

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

els conceptes de deure social que modernament es reconeix a la propietat privada i a les activitats empresarials en particular, fins a arribar a qui considera que es tracta d'un acte de justícia social determinada per la llei natural.

Sarasa utilitza a bastament aquest terme en el seu treball *El servicio de lo social*, i l'equipara amb *l'ajuda desinteressada*, a partir de la qual introdueix suggeridors elements sobre les motivacions d'aquesta conducta, qüestions que possiblement es podrien estendre a d'altres termes examinats: "La cuestión estriba en llegar a un acuerdo sobre si realmente hay, o no, una conducta verdaderamente altruista", "... el altruismo estaría sostenido por motivaciones similares en beneficio propio, como: aumentar la propia autoestima, obtener alabanzas, evitar sentimientos de culpa, o eludir las críticas y hasta las sanciones de los otros". Finalment, aborda la relació entre les actuacions filantròpiques i els serveis socials, i conclou de manera contundent que "los servicios sociales apenas podrían sobrevivir sin la existencia de estos comportamientos".⁸⁶

L'altra referència és a la *solidaritat*, mot emergent amb una significació genèrica d'identificació o compromís amb la causa d'un altre. Una definició més precisa: "El reconocimiento práctico de la obligación moral que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar social de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad".⁸⁷ Aquesta concepció àmplia considera que engloba tant l'ajuda com les accions de reducció i eliminació de les causes. Quant a la diferència amb altres figures, és especialment interessant la relació que estableix amb la justícia. Es considera que la solidaritat va més enllà de les obligacions de la justícia commutativa i distributiva i que comprèn tot l'àmbit de la justícia social.⁸⁸ Necessita la justícia, però és possible que en determinades situacions en pugui quedar al marge, com quan considera que l'ordenament jurídic no respecta els drets fonamentals.

Pel que fa als serveis socials, recordem que la definició catalana cita explícitament la solidaritat en el primer article de la Llei de serveis socials, i estableix que un dels seus objectius és "... afavorir la solidaritat..." i, més endavant, hi torna a fer referència després d'enunciar la universalitat, assenyalant com a destinataris "especialment les persones, les famílies o els

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

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

88. "La justicia social se dirige más bien a la equidad y equilibrio de la sociedad en su conjunto y a la relación de los diversos grupos humanos entre sí (...) En su versión secular, la justicia social, basada en la igualdad y hermandad de los hombres y en la universalidad de sus derechos esenciales, abarca el conjunto de condiciones que son necesarias para el buen funcionamiento del pacto social y del régimen democrático, así como para la convivencia pacífica de los pueblos". *Ibidem*, p. 23.

col·lectius, que per raó de (...) són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari”.

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

Per acabar, sembla necessari fer una breu referència a la tradicional interpretació de les relacions dels serveis socials amb les altres formes d'intervenció social properes, a partir d'enfocaments evolucionistes, que al nostre entendre parteixen d'interpretacions excessivament simplistes, tractades amb poc rigor. Els partidaris d'aquesta interpretació consideren que l'atenció a les persones i col·lectius necessitats va començar per la *caritat*, després va evolucionar cap a la *beneficència* i l'*assistència social*, més tard cap als *serveis socials* i, finalment, el *benestar social*. Malgrat els enormes avenços experimentats en aquest camp des de la caritat medieval, no és del tot cert, com es veurà en aquest treball, que s'hagi produït pròpiament una *evolució*, ja que, d'una banda, no sempre se succeeixen aquestes figures o categories d'actuacions cronològicament,⁸⁹ sinó que solen coexistir o sobreposar-se⁹⁰ i, de l'altra, no coincideixen els camps d'actuació ni els moments històrics i, per tant, no són en rigor comparables. Tampoc no és tan clara, almenys en tots els supòsits, la pretesa superioritat de les fases posteriors respecte a les precedents.⁹¹

En definitiva, considerem que cal ser molt prudents en fer explicacions i aplicacions d'aquests tipus d'enfocaments evolucionistes, especialment quan es concreten en previsions de futur basades en el progrés.⁹²

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

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

91. “... a fin de resaltar que la teoría evolucionista incurre en una flagrante contradicción al infravalorar las fases precedentes, ya que –siempre conforme a esta teoría– para llegar a un escalón hay que pasar indefectiblemente por el anterior (...) De otro lado, la tan repetida infravaloración suele realizarse sin una perspectiva histórica, sino desde la situación y mentalidad actuales, dando lugar a un notorio desenfoque”. M. Aznar, *En torno a la beneficencia...*, op. cit., p. 555.

92. “La raó essencial del descrèdit de la història ha estat el fet que les profecies que s'havien basat en aquesta concepció lineal del progrés hagin fallat”. J. Fontana, *La història dels homes* (Barcelona, Editorial Crítica, 2000) p. 12.

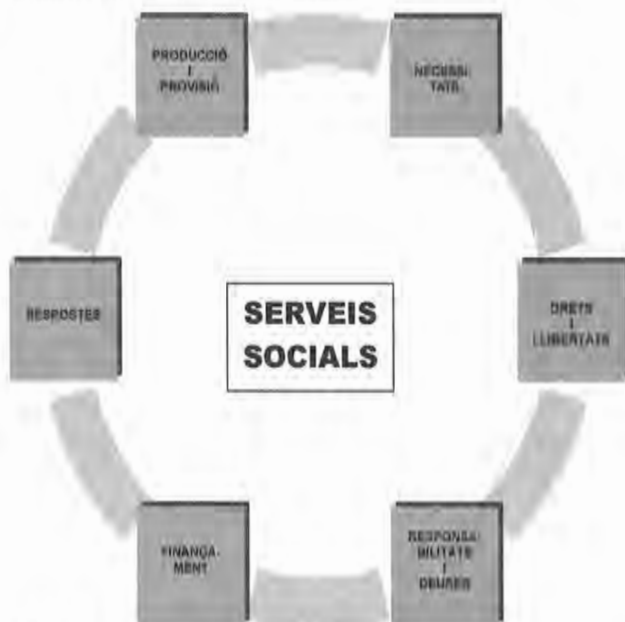
DIMENSIONS OPERATIVES

Esquema general

Per completar la revisió dels aspectes conceptuals dels serveis socials veurem ara les dimensions dels serveis socials, és a dir, ens endinsarem en el seu contingut per tal d'identificar els elements que intervenen en el procés de producció de serveis socials, per així poder analitzar-ne els components i identificar les funcions i les relacions que es donen en el seu si.

L'esquema general que proposem⁹³ és fruit de treballs anteriors i de diferents debats i aportacions⁹⁴ realitzats en la dècada dels noranta.

Gràfic 2: *Dimensions dels serveis socials*



Font: elaboració pròpia.

93. La proposta inicial va sorgir de les bases d'un treball de M. Aznar relacionat amb els drets dels ciutadans –vegeu: M. Aznar, “Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectiva nacional y comunitaria” en *La Europa social a debate* (Salamanca, Junta de Castilla y León, 1994)– i també de les expertes observacions i reflexions que em va fer D. Casado.

94. En concret, entre d'altres, un treball realitzat per al Pla integral de desenvolupament dels serveis socials de Barcelona, i les jornades sobre “La co-responsabilitat en el reconeixement dels drets i garanties dels serveis socials”, organitzades per la Federació de Municipis de Catalunya i la Diputació de Barcelona, celebrades a Castelldefels el mes de juny de 1998.

Per a cadascuna de les dimensions o elements es proposen diferents situacions que s'hi poden donar, obertes al debat i a la incorporació de nous elements o situacions que es puguin donar en el futur.

Taula 2: *Dimensions i situacions*

DIMENSIONS ELEMENTS	SITUACIONS FORMES
SERVEIS SOCIALS	Aspectes precursors. Algunes de les accions: - caritatives - benèfiques - assistència social - altres
NECESSITATS ASPIRACIONS	- Carències - Insatisfaccions - Desitjos
DRETS I LLIBERTATS	- <i>Civils</i> - <i>Polítiques</i> - Socials
DEURES I RESPONSABILITATS	- Individuals - Familiars - Socials - Públiques (centrals, regionals, locals)
FINANÇAMENT (fonts)	- Particulars - Família - Privades - Públiques (centrals, regionals, locals)
RESPOSTES (tipus)	- Domiciliàries - Intermèdies - Institucionals - Monetàries - En espècie - En serveis
PROVISIÓ (agents)	- <i>Informal (família, amics, veïns)</i> - Privada comercial - Privada social - Pública

Font: elaboració pròpia.

A partir d'aquest esquema general es farà una aproximació operativa al significat i l'abast de cadascuna de les dimensions i situacions. La complexitat d'aquests termes requereix, sens dubte, anàlisis més completes sobre cada unitat per tal de definir amb més precisió aquests conceptes. Per això aquesta proposta ha de ser considerada com una primera incursió en un problema que no esgotarem i que precisa d'altres estudis més acurats.

Les necessitats

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

D'entrada es diferencia entre *necessitats humanes* i *necessitats socials*. Aquestes darreres sorgirien quan les necessitats individuals estan insatisfetes amb caràcter col·lectiu o tenen arrels socials; és quan sovint es genera un problema social, que fins i tot ens permetria parlar de necessitats socials.⁹⁵

La importància i característiques de les necessitats en la societat actual es posa en relleu en el conegut assaig *Sentir-se satisfet en una societat insatisfeta*, d'Àgnes Heller, on l'autora considera que la nostra època només es pot entendre des de la perspectiva de les necessitats.⁹⁶ D'altres autors també posen l'èmfasi en la gènesi ideològica de les necessitats, en el seu caràcter "induït". Les lògiques i interessos del *sistema* provoquen que determinades necessitats siguin especialment *sentides* mentre d'altres romanen *latents*.

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

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

96. "Sugiere que la forma moderna de creación de necesidad, percepción de necesidad, distribución de necesidad aumenta la insatisfacción independientemente de que cualquier necesidad concreta se vea realmente satisfecha". Á. Heller, "Sentirse satisfecho en una sociedad insatisfecha" en Á. Heller i F. Fehér, *Políticas de la postmodernidad* (Barcelona, Ediciones Península, 1999).

tipus de societat) o universalitat (generalitzable).⁹⁷ S'afegeixen, a més, les peculiaritats derivades de les perspectives d'anàlisi (filosòfica, antropològica, psicològica, política, etc.).

Interessa aprofundir una mica en l'anomenat *caràcter històric de les necessitats*, és a dir, en la relació existent entre elles i el temps i l'espai, ja que són elements que incideixen en la segona part d'aquest treball. La qüestió de la suposada incompatibilitat entre el caràcter històric de les necessitats i el criteri d'universalitat, és a dir, amb el fet que tots els homes tenen unes mateixes necessitats o que, per contra, aquestes necessitats es conformen en un temps i context determinat, no són, segons R. Zimmerling, cap impediment, almenys pel que fa a les bàsiques, ja que "son 'básicas' en el sentido de que bajo las circunstancias dadas su satisfacción es imprescindible para preservar o restablecer la integridad de la persona".⁹⁸ Així, doncs, la llista de necessitats pot canviar amb el temps o el desenvolupament, però "lo que importa es que con el criterio de las necesidades se pretende, en todo caso, preservar la integridad de las personas...".⁹⁹

Una altra distinció primordial que cal fer és entre la *necessitat* i la *carencia* (no satisfacció de la necessitat): "... la necesidad preexiste a la carencia, es su condición: la privación es, simplemente, una de las posibles manifestaciones de la necesidad...";¹⁰⁰ és important, ja que "una necesidad que nunca llega a manifestarse en forma de privación no deja por ello de ser una necesidad; las necesidades satisfechas son también necesidades".¹⁰¹

També es diferencia entre *desig* i *necessitat*, considerant que aquesta última és objectiva i mesurable, ja que forma part de l'esfera externa. En canvi, els desitjos són subjectius, pertanyen al món dels sentiments, de la voluntat. Aquesta distinció és important per al nostre estudi, ja que hi ha qui considera que és "una autèntica obsesión de quienes defienden que las primeras (las necesidades) son las que justifican los servicios sociales en las sociedades occidentales".¹⁰² Tanmateix, alguns autors,¹⁰³ sense negar que

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

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

99. J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar* (Madrid, Tecnos, 1998) p. 178.

100. *Ibidem*, p. 166.

101. *Ibidem*.

102. *Ibidem*.

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

les necessitats són una font important de *demanda de serveis socials*, inclouen també les aspiracions humanes –en el sentit de desig d'obtenir alguna cosa– dins el seu àmbit d'actuació: “El objeto de los servicios sociales en sentido estricto se sitúa en las necesidades y aspiraciones humanas; desde las exigencias materiales más básicas hasta las posibilidades espirituales más radicales”.¹⁰⁴

Sovint es confon la necessitat amb la *demanda*, que es pot definir com “la manifestació de les necessitats”. Tanmateix, no són termes amb continguts equivalents, ja que pot ser que les necessitats no siguin percebudes com a tals pels afectats, que ho siguin de manera alterada o, fins i tot, que s'expressin de manera augmentada.

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

No obstant això, és difícil determinar el contingut de les necessitats bàsiques, i més encara jerarquitzar-les, com posa de manifest la divergència en les llistes elaborades per diferents autors; fins i tot en les confeccionades per organismes internacionals no hi ha plena coincidència. Una proposta interessant és la presentada per Lesser,¹⁰⁵ que eixampla el concepte i distingeix com a necessitats bàsiques fonamentals, a més de les relacionades amb sobreviure, la de “gaudir d'autonomia”, entenent-la com la *llibertat per actuar moralment*. Aquesta ampliació és rellevant pel que tractem, perquè suposa la inclusió en aquest bloc bàsic de les necessitats derivades, per exemple, de la dependència física o mental, ja que malgrat que “es difícil encontrar un acuerdo general sobre el significado de libertad, también es cierto que, al margen de las diferencias ideológicas, cuando se habla de este término se hace referencia a la ausencia de poderes arbitrarios que interfieran o restrinjan la capacidad individual de decidir i actuar. Está claro, por ejemplo (...) la esclavitud (...) Aún más, es posible, incluso, formular un acuerdo por el cual la ignorancia, las enfermedades o la quiebra de salud puedan ser también consideradas como límites intolerables a la autonomía i la libertad individual”.¹⁰⁶

104. *Ibidem*, p. 136.

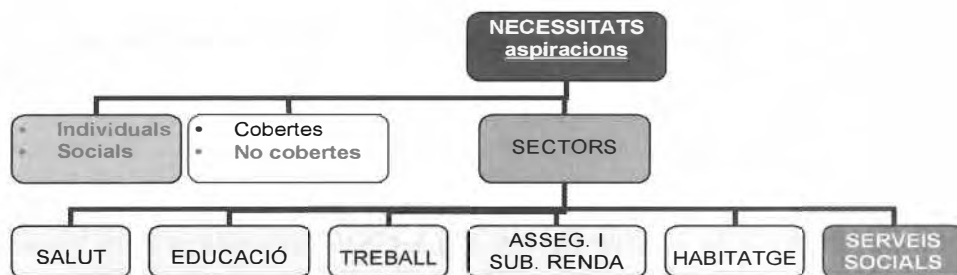
105. R. Plant et al., *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*, (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980).

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

Des d'una perspectiva organitzativa, és molt coneguda i emprada la tipologia de les necessitats socials de Bradshaw,¹⁰⁷ que per la senzillesa i claredat del plantejament resulta molt operativa la diferenciació que fa entre les necessitats *normativa* (la definida per l'expert o per l'autoritat a partir del nivell desitjable de serveis), l'*experimentada* (la carència subjectiva), l'*expressada* (l'experimentada posada en acció) i la *comparativa* (mesura de la necessitat a partir de les característiques d'una població). Com a conclusió, aquest autor esmenta la dificultat d'establir la necessitat social "real", assenyalant les diferències que es produeixen segons *qui* i *com* es determina la necessitat i la manera com els diferents tipus marquen una zona de confluència, on es donaria una coincidència de necessitats.

En concret, els serveis socials tenen per objecte la cobertura de necessitats i també, encara que sovint per qüestions de prioritització amb menys intensitat, de les aspiracions. Però no totes, ni tan sols d'una part, ja que, d'una banda, només inclou les no cobertes;¹⁰⁸ cal recordar que la majoria de necessitats són satisfetes pels mateixos subjectes (autoprovisió) i que, d'altra banda, en relació amb les carències que es poden presentar, no els corresponen tampoc les que són responsabilitat d'altres àmbits, com la salut, l'educació, el treball, les assegurances i subsidis de renda o l'habitatge. Tot i això, com hem vist en tractar dels aspectes conceptuals, les carències poden ser de molts tipus i molt variades, presentades moltes vegades de manera bigarrada, que fa complexa la determinació del seu àmbit d'adscripció.

Gràfic 3: *Necessitats*



Font: elaboració pròpia.

107. Jonathan Bradshaw, *Una tipologia de la necessitat social*, "Instruments de Prospecció de Serveis Socials", Direcció General de Serveis Socials (Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991).

108. "Su objeto no son, pues, las necesidades y aspiraciones humanas en general, sino las carencias de su cobertura o realización". D. Casado i E. Guillén, op. cit., p. 136.

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

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

Els drets i les llibertats

En les societats democràtiques actuals la qüestió de les necessitats, especialment les bàsiques, es considera vinculada, a través de les reivindicacions ciutadanes i les polítiques socials, a la dels drets i llibertats.¹⁰⁹ Tanmateix, aquesta posició sobre la força normativa de les necessitats no és ni de bon tros unànime, sinó que forma part d'un complex debat: "... es, junto al de su objetividad, caballo de batalla de defensores y detractores de los derechos y de los servicios sociales".¹¹⁰ Les dues posicions enfrontades se situen entre el pensament liberal, segons el qual la provisió de serveis per cobrir les carències és cosa de la caritat, la benevolència o la generositat, i els que, per contra, consideren que és una obligació dels poders públics. La qüestió clau, tal com formula encertadament Martínez de Pisón, es refereix a "la existencia o no de fuerza normativa en las necesidades básicas, es decir, si el reconocimiento e identificación de una necesidad genera –o no– una obligación intrínseca de cubrir la situación de carencia".¹¹¹ Són diferents i variades les respostes, entre les quals al nostre entendre sobresurten les basades en la rellevància moral del concepte de necessitat i la tesi de la *coimplicació entre necessitats i drets*, segons la qual "la fuerza normativa de las necesidades deriva de un elemento, en principio, extraño a las mismas: su carácter convencional";¹¹² així, doncs, serien les convencions les que fixarien els nivells de cobertura. Aquesta darrera posició d'arribar a consensos sobre la llista de necessitats que cal satisfer, tot i tenir dificultats, és la que sembla que pot ser més operativa perquè "posibilita adaptarla a las nuevas realidades sociales y económicas. Se hace, en suma, más histórica".¹¹³

109. "Su concepto de necesidades básicas remite directamente al concepto de derechos sociales, ya que las necesidades sociales básicas son derechos morales que se transforman en derechos sociales y civiles a través de las políticas sociales". Roldán, op. cit., p. 26-27.

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

111. *Ibidem*, p. 179.

112. *Ibidem*, p. 183.

113. *Ibidem*, p. 196.

En l'abordatge d'aquest tema s'hauran de prendre en consideració les variacions radicals que ha experimentat en els períodes estudiats el sistema de normes i la concepció de la justícia. Així, a l'edat mitjana el "dret" va ser molt heterogeni, fragmentat i amb una gran diversitat de fonts, immers en un model de societat estamental. Tot això obliga a adoptar precaucions a l'hora d'analitzar els fets i a extremar la prudència en les interpretacions sobre els conceptes i les institucions. Per exemple, varia molt, fins i tot entre l'alta edat mitjana i la baixa, en els diferents territoris i els diferents règims; a més, van coexistir el règim senyorial¹¹⁴ amb les normatives i *ordinacions* de les ciutats.

El gran canvi en aquesta matèria es produeix amb la irrupció de l'Estat de dret,¹¹⁵ que estarà present "tanto en el estado liberal que se construye a partir de la Revolución francesa como también en el estado social que es el resultado de las tendencias latentes durante la Segunda Guerra Mundial. (...) el Estado liberal se construye sobre los derechos civiles y políticos y el Estado social lo hace sobre los derechos sociales".¹¹⁶

Per tractar del drets "als" i "en" els serveis socials es farà servir la classificació tradicional:

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

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

En la segona part d'aquest treball, estudiarem aquests drets, analitzarem preferentment els socials i, en concret, els relacionats amb els serveis socials, tot i que els civils i polítics es tindran en compte en relació amb els

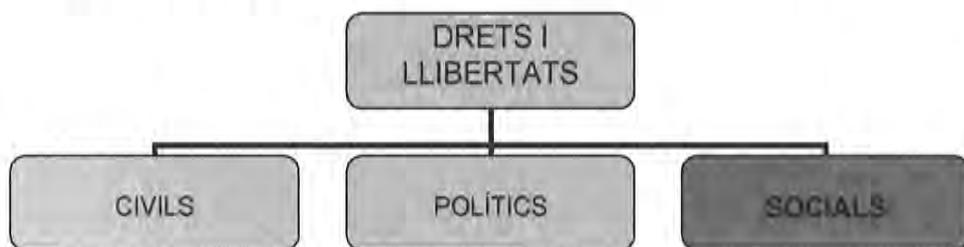
114. "El rasgo característico de tal régimen es que el dueño o señor de un gran dominio o señorío territorial una al poder dominical sobre sus tierras, otros derechos y facultades sobre los moradores de aquéllas y que derivan de las distintas situaciones de dependencia económicas y jurídico-privada,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

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

116. J. Martínez de Pisón, op. cit., p. 25.

serveis socials, ja que malgrat que aquests últims "se inscriben en los derechos sociales, su prestación debe respetar escrupulosamente todos los derechos civiles citados y establecer medidas que garanticen su efectividad, especialmente cuando afecten a personas vulnerables".¹¹⁷

Gràfic 4: *Drets i llibertats*



Font: elaboració pròpia.

Els deures i les responsabilitats

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

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

Als drets socials se'ls anomena també *drets prestacionals* perquè la satisfacció de les carències exigeix quasi sempre una prestació que normalment té un cost econòmic. Aquesta és una de les característiques rellevants d'aquest tipus de drets i, per això, sovint esdevenen simples declaracions programàti-

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

ques, de bones intencions o en objectius d'aplicació diferida, depenen a la fi de les polítiques socials i de les possibilitats pressupostàries. Cal esbrinar en cada moment històric el contingut i l'abast del dret als serveis socials i de l'accés real a les seves prestacions per tal de determinar si es tracta d'un veritable dret subjectiu o simplement d'un *dret* no garantit a la pràctica.

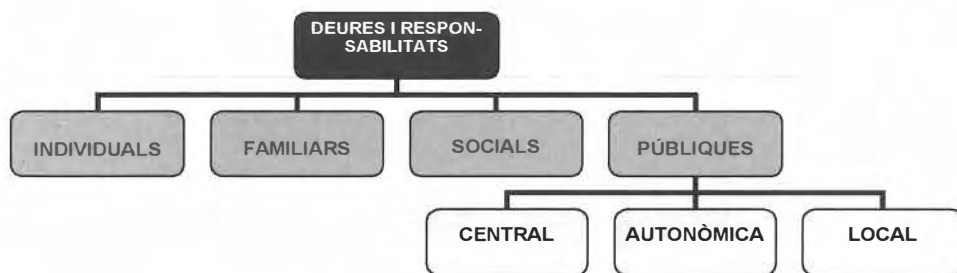
En concret, s'han d'analitzar els aspectes següents:

a) Responsabilitats públiques. És convenient determinar l'abast de la responsabilitat pública, així com analitzar el contingut i repartiment de les competències i conseqüents responsabilitats entre les diferents administracions. En els períodes més llunyans caldrà identificar els veritables subjectes amb responsabilitats (p. e. a l'edat mitjana l'Església, els monarques, els senyors feudals, les autoritats locals, etc.).

b) Responsabilitats del sector privat d'iniciativa social i el mercantil. S'ha de determinar en cada període l'abast i el tipus de responsabilitat, sigui obligatòria o lliurement adquirida, de les associacions i altres entitats sense afany de lucre o voluntàries, així com de les entitats comercials i empreses en general.

c) Obligacions de l'usuari, la família i el sector informal. S'han de concretar els deures que té la persona afectada en la resolució de la seva situació carencial, així com determinar les obligacions familiars.

Gràfic 5: *Deures i responsabilitats*



Font: elaboració pròpia.

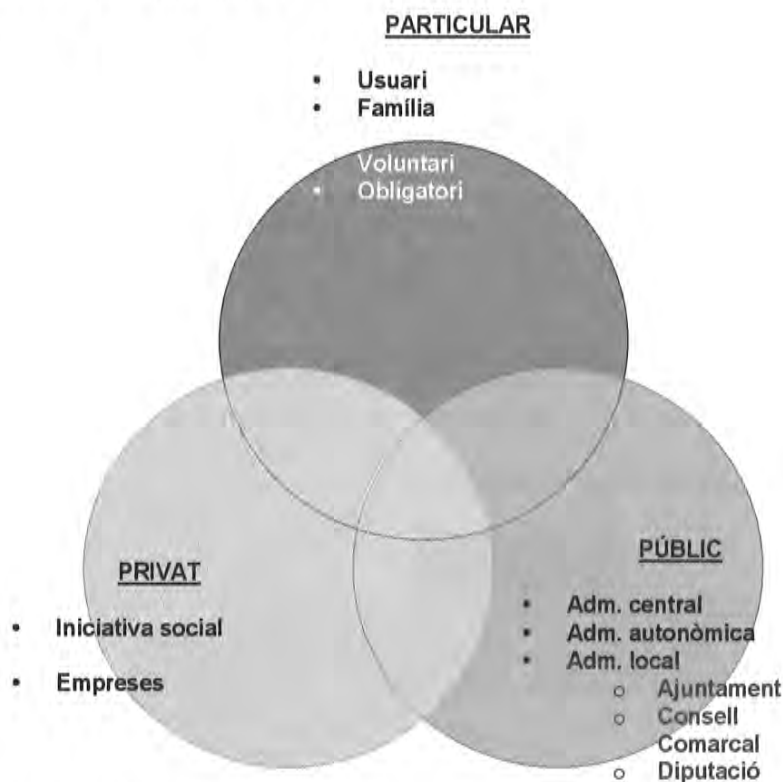
El finançament

Per a l'eficàcia i garantia dels esmentats *drets prestacionals*, el finançament ocupa un lloc central. Per això, és imprescindible determinar qui s'ha de fer càrrec del pagament, que normalment seran els responsables o obligats legalment, però quan es tracti de drets no reconeguts plenament –com passa sovint en els serveis socials– caldrà cercar qui se'n fa càrrec, per què i com. Quan sigui el sector públic, serà útil disposar de dades relatives a la

forma i a la modalitat de finançament (subvenció, conveni, concert), ja que facilita informació sobre la fortalesa del dret, el grau de compromís i la continuïtat de les prestacions i establiments.

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

Gràfic 6: *Finançament*



Font: elaboració pròpia.

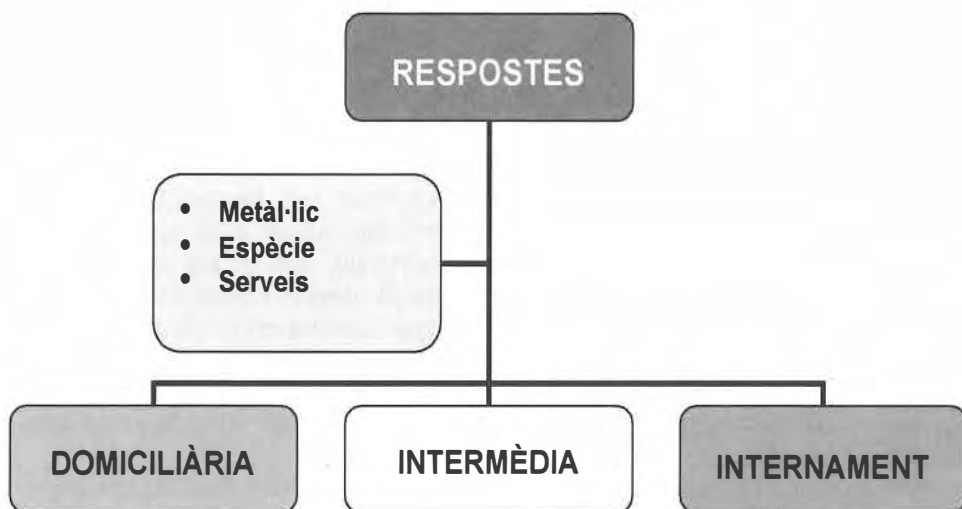
Les respostes

Davant les situacions de necessitats relacionades amb els serveis socials, hem d'analitzar quines han estat les respostes que la col·lectivitat ha adoptat en els diferents moments per fer-hi front i per quin motiu s'han impulsat. Una primera visió ha de tenir en compte, per la seva significació, les opcions domiciliàries que cerquen que la persona o família afectada pugui continuar vivint al casa seva, o, per contra, les que opten per l'internament o reclusió en establiments. Així mateix, s'han de cercar dades sobre la tipologia

logia i les característiques de les prestacions i dels establiments creats en cada moment. També cal esbrinar l'existència i peculiaritats de possibles respostes intermèdies o alternatives.

Un altre tipus d'informació referent a la resposta de la qual convé disposar està relacionat amb la forma en què es concreta: en metàl·lic, en espècie, en serveis o mitjançant fórmules mixtes.

Gràfic 7: *Respostes*



Font: elaboració pròpia.

La producció i la provisió

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

La classificació es pot fer a partir dels quatre sectors provisors clàssics: *a)* el comercial o mercantil, que actua a la recerca del lucre; *b)* l'anomenat *tercer sector*, és a dir, el que agrupa les diferents formes organitzatives que actuen sense afany de lucre; *c)* el sector públic, on s'ha de distingir entre els diferents nivells que intervenen: central, regional i local; *d)* el sector informal, en què ocupa un lloc destacat la família, a més dels veïns i amics. Aquest darrer sector, tal com hem advertit reiteradament, no forma part pròpiament dels serveis socials, però sovint pot ser un indicador de les insuficiències del sistema i del grau d'assumpció de les responsabilitats públiques.

Gràfic 8: *Producció i provisió*

Font: elaboració pròpia.

DELIMITACIONS CONCEPTUALS

La revisió de l'entramat conceptual efectuat era imprescindible per poder abordar adequadament la part central del treball. Així, un cop analitzada en la seva complexitat el marc conceptual, tant tècnic com jurídic, es proposa una definició operativa, d'aplicació àmplia i flexible, però procurant una delimitació clara dels elements que s'inclouen i dels límits per a la seva utilització. L'aplicació d'aquests criteris ens permetrà posar-los a prova en la part històrica i constatar com s'han comportat i com han variat els seus elements, malgrat les diferents denominacions adoptades al llarg del temps estudiat.

En concret, doncs, els criteris que utilitzarem per delimitar el concepte dels serveis socials són els següents:

a. Adoptem el **concepte de serveis socials en sentit estricte**, és a dir, com una de les branques d'intervenció social que s'adreça a fer front a necessitats i aspiracions humanes no cobertes, corresponents al seu àmbit d'actuació. Es tracta d'ajuda personal que es presta a individus i col·lectius, i que es dona a través de mitjans molt diversos, des dels més immaterials, com el suport afectiu, fins als més tangibles, com l'allotjament o el menjar. No obstant això, atès que hi ha espais compartits amb els altres àmbits de la intervenció social i la intensa relació existent entre ells, sovint farem referència a les altres branques, especialment de l'educació, la salut i la Seguretat Social.

b. Analitzarem els diferents **subjectes i agents que intervenen** en els serveis socials, tant els susceptibles de rebre les seves prestacions i atencions com els responsables de donar la resposta, així com els productors i proveïdors dels serveis. Tot això es farà de manera general, sense poder entrar en el detall dels diferents col·lectius atesos (gent gran, discapacitats, infància, etc.).

c. **Considerarem totes les respostes** que es generin des de serveis socials referents a la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'accessibilitat i l'assistència, sempre que es presentin amb plantejaments tècnics i amb una certa formalització i organització. Així mateix, referirem les respostes adreçades a cobrir les necessitats de subsistència ja que, malgrat que en un sentit estricte no corresponen als serveis socials, sí que en són part quan es dóna una demanda diferencial o si no hi ha alternativa realista a la intervenció dels serveis socials, com passa especialment en algunes de les èpoques que s'estudien.

d. En el tractament de les respostes tindrem en compte els **diferents plans** que poden adoptar: com a activitats, com a organismes responsables i/o gestors, com a organització i/o sistema i com a institució.

e. **Tindrem en compte les diferents formes de producció i provisió** de serveis socials, siguin públiques (de titularitat de qualsevol Administració) o privades (amb afany de lucre i sense). Tanmateix, malgrat que no les considerarem pròpiament serveis socials, farem al·lusions a les respostes del sector informal (família, amics o veïns) a causa de la incidència que tenen en el sistema de serveis socials.

f. L'anàlisi de les **formes es farà atenent a les diferents modalitats de prestacions** (domiciliàries, diürnes o residencials), tipus d'establiments (espai físic on es desenvolupen els serveis o es reben les prestacions) i requisits i formes d'accés.

g. Pel que fa a les **prestacions econòmiques**, tractarem bàsicament les relacionades amb l'accés o utilització d'algun servei social. De totes maneres, es tindran en compte les prestacions de caràcter mixt (subsistència i prestació tècnica), com seria el cas de l'atenció assistencial polivalent medieval o el de les rendes mínimes actuals.

h. Seran objecte d'una atenció especial els aspectes relacionats amb el **dret als serveis socials i en els serveis socials** i els deures i responsabilitats corresponents, així com les obligacions de finançament que se'n deriven.

i. L'estudi històric se centra fonamentalment en les perspectives **polítiques, institucionals i legislatives** dels serveis socials, tot i que quan convingui es farà referència a altres aspectes, especialment els que tenen a veure amb l'organització, la gestió i els pressupostos. L'aplicació d'aquests criteris a l'estudi dels antecedents es farà de manera flexible i adaptada a cada situació històrica i el seu context, cercant els seus elements en altres figures o institucions de denominació diversa.

j. Una darrera precisió es refereix a la utilització dels termes *sistema* i *model aplicats als serveis socials*. Si s'adopta la definició general de *sistema*, que segons el *Diccionari Ferrater Mora*¹¹⁸ es considera el "conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado", es pot dir que, malgrat les imperfeccions de funcionament i la debilitat de les coordinacions que moltes vegades presenten a la pràctica els serveis socials autonòmics, són un sistema, ja que existeixen interrelacions i interdependències entre els elements que el conformen. D'altra banda, les normes autonòmiques empenen aquest terme quan assenyalen els seus objectius i en general, com veurem, s'aprecia un progressiu procés d'integració dels serveis socials que facilita el progressiu funcionament com a sistema. Així, doncs, malgrat coincidir en part amb els que consideren que encara no rutllen plenament com un sistema¹¹⁹, els denominarem d'aquesta manera per les raons exposades. També, en algun cas, es farà servir *model de serveis socials* en un sentit general, com una determinada representació dels sistemes; així, per exemple, parlarem de *models autonòmics de serveis socials* o del *model nòrdic*.

118. Josep Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, Vol. IV (Barcelona, Editorial Ariel, 1994) p. 3305.

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

Segona part

ANTECEDENTS HISTÒRICS

Les investigacions específiques sobre la història dels serveis socials són encara escasses, i la major part d'elles són d'abast estatal sense tenir gaire en compte els esdeveniments i aportacions de territoris concrets.¹ Tanmateix, estudis sobre altres àmbits (treball social, educació, sanitat, Seguretat Social, dret, economia, antropologia o la política, entre d'altres) o sectors (la pobresa, la infància, discapacitat, vellesa, etc.) tracten aspectes relacionats amb la història dels serveis socials. Per això, és necessari efectuar des de Catalunya investigacions historiogràfiques sobre els serveis socials, especialment si volem comprendre millor la realitat actual dels serveis socials al nostre país i contribuir a la revisió d'algunes de les interpretacions fetes fins ara. D'altra banda, aquesta perspectiva permetria incorporar personatges (com Francesc Eiximenis) i institucions (com la Mancomunitat i la Generalitat), i referir-nos a les contribucions de les nostres corporacions locals, la societat civil o els professionals que, malgrat que foren molt destacades en determinades etapes, com per exemple a la transició, són poc tinguts en compte.

1. Amb notables excepcions, com per exemple, en el cas de la comunitat autònoma andalusa amb les investigacions de Carmen Alemán sobre Andalusia o els treballs de Yolanda María de la Fuente referits a la província de Jaén.

Amb tot això, no es vol pas dir que no hi hagi qualificats treballs sobre aspectes històrics dels serveis socials, com es pot constatar en l'apartat bibliogràfic, sinó que es troba a faltar una història general dels serveis socials a Catalunya. Malgrat tot, la primera aportació en aquesta direcció és la investigació sobre el marc històric dels serveis socials locals de Catalunya, que, tot i estar enfocat al món local, aborda també els aspectes generals. El material recollit i les reflexions efectuades en l'esmentat treball, en què vaig col·laborar amb la Glòria Rubiol, m'ha estat de gran utilitat per a l'elaboració d'aquest estudi.

La present aportació, que s'inscriu en l'àmbit de la historiografia, entesa com la ciència que té per objecte la realitat històrica, té un caràcter exploratori, ja que l'estat incipient de les investigacions en aquesta matèria han dificultat la utilització de metodologies i tècniques que permetessin anar més enllà. D'altra banda, no es tracta d'una història completa i tancada; tot al contrari, es pretén que l'exposició dels fets, les dades seleccionades i ordenades i les reflexions i explicacions formulades facin aflorar nous interrogants i preguntes que generin noves qüestions per, així, avançar en el coneixement dels serveis socials.

En concret, aquesta visió històrica dels serveis socials a Catalunya es divideix en dues parts, una primera referent als antecedents (des de la pobresa i la caritat medieval fins a l'etapa franquista), on es fa un rastreig d'alguns dels esdeveniments més rellevants del passat per detectar les empremtes més significatives dels serveis socials contemporanis, ja que pensem que ben segur els serveis socials, tal com els entenem ara, tenen a veure amb les manifestacions, les institucions i els debats precedents que contribuïren a modelar-los. A la segona etapa es tracta dels serveis socials actuals conformats en l'Estat social, democràtic i autonòmic dels nostres dies (de la transició fins als canvis de final de segle).

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

LA POBRESA I LA CARITAT MEDIEVAL

El sistema feudal

El sistema social, econòmic i polític que va imperar a Europa a partir del primer mil·lenni fou el feudalisme. Aquest terme inclou el conjunt del sistema, la classe social que el domina i els ritus que li són propis. Ferran Soldevila i Valls i Taberner², quan analitzen els principis del sistema feudal, assenyalen com a elements constitutius del règim senyorial el fraccionament de la sobirania (autoritat pública, concentrada abans en el poder reial) i la seva privatització (traspàs a la propietat privada del senyor i l'agrupament feudal, que té per base el feu o benefici que es concedia). Per al nostre estudi és important analitzar les relacions que genera aquest sistema, a partir de les diferents condicions personals i categories socials existents en aquesta època a Catalunya, que esdevenen clau per esbrinar els rols que desenvolupen els subjectes que intervenen en relació amb les situacions de pobresa i necessitat que es donen. Es poden distingir tres classes generals de persones:

a) Els nobles, que eren els que establien les esmentades relacions feudals amb el comte, formaven una jerarquia per sota d'ell estructurada en diversos graus: vescomtes, comdors, varvassors, que eren els magnats, i la resta, que eren simples *cavallers*. També hi havia els batlles o administradors del patrimoni i de les rendes senyorials, que formaven part de la noblesa o dels homes lliures segons la seva posició individual.

b) Els homes lliures no nobles, que es dividien en rústics o vilans i ciutadans i burgesos. La gent rural tenia una consideració inferior a la dels habitants dels nuclis urbans, que arribaven a participar en alguns privilegis de la noblesa. A Barcelona i en algunes altres ciutats i viles es dividien en tres categories: mà major (aristocràcia ciutadana i mercantil), mà mitjana (marxants) i mà menor (artesans).

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

2. F. Valls i F. Soldevila, *Història de Catalunya* (Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2002), pàg. 109.



Vista de les ruïnes del castell de Montsoriu, Arbúcies. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

La presència de la noblesa a Catalunya era més important al camp, on suposava aproximadament el 5 % de la població del Principat —segons el fogatge de 1365-1370—, però tenia sota la seva jurisdicció el 40 % dels focs de Catalunya. Tanmateix, la majoria de la població eren camperols i els pagesos de remença suposaven en els segles XIV i XV una quarta part de la població. Els pagesos de remença eren persones que “estaven adscrites hereditàriament a la terra que conreaven, la qual no podien abandonar sense consentiment del senyor respectiu, obtingut mitjançant un preu de rescate; eren obligades a prestacions similars a la dels arrendataris lliures, així com a fer certes labors a la terra del senyor; i estaven subjectes a determinats gravàmens o mals usos”.³ Els aixecaments dels pagesos contra aquesta situació van originar la Primera Guerra dels Remences, que va començar el 1462 a les muntanyes gironines i després es va anar estenent per tot el Principat. La segona guerra s’inicià el 1483 i durà fins a la Sentència arbitral de Guadalupe de l’any 1486, que suprimí els mals usos.⁴

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

4. Els sis mals usos: a) remença personal: el camperol quedava adscrit a la terra i per abandonar-la havia de pagar un rescate; b) intestia: donava dret al senyor a heretar una part dels béns del camperol, si aquest moria sense testament; cugucia: facultava l’amo a disposar dels

El moviment comunal europeu va implicar “la irrupción de las nacientes clases burguesas en el mundo feudal y señorial (...) la burguesía reclama un estatuto jurídico particular y, una vez obtenido, quiere regir la ciudad mediante organismos representativos competentes: el gobierno municipal”,⁵ que trobà suport en els gremis, col·legis i confraries, a través d’una mena d’intercanvi en què el gremis donen suport al consell de la ciutat a canvi de reconèixer l’obligatorietat de pertànyer a un gremi als que vulguin exercir un ofici a la ciutat. A Catalunya, la majoria de les ciutats neixen a partir de les cartes de població atorgades per comtes i magnats en relació amb territoris fronterers insegurs, on es determinen les relacions entre el fundador i els pobladors, especialment les principals exempcions i els drets dels habitants.

La pobresa i la caritat

La pobresa medieval, real o potencial, era el més freqüent. Era una situació habitual, i no es veia com una situació estranya. El pobre, en general, no era vist com un obstacle, sinó com un component més de la societat. És difícil definir la pobresa, però en societats en què el treball era l’única font d’ingressos per subsistir, quedar sense feina era equivalent a ser pobre, especialment quan els salaris no permetien fer reserves per a moments d’escassetats ni existien altres instruments sòlids de protecció social.

Tanmateix, en el transcurs de l’edat mitjana varià el seu significat, i oscil·là⁶ entre una consideració negativa i perillosa i la connotació religiosa de la gràcia del “pobre de Jesucrist” que necessita el ric per salvar-se. Woolf descriu amb gran precisió l’evolució d’aquest concepte i conclou: “A finales de la Edad Media esta multiplicidad de significados se redujo esencialmente a dos: el económico y el religioso. Pero el uso del término siguió siendo ambivalente, oscilando de manera ambigua entre la consideración religiosa y la aversión física, entre un trato moral a las víctimas de las incertidumbres de la vida y el destino y una creciente hostilidad hacia la amenaza potencial que representaban los mendigos y los vagabundos (...)”.⁷

béns de la muller del remença, si aquesta era trobada en adulteri; exorquia: el senyor podia quedar-se amb les riqueses dels camperols que no tenien fills; arsina: obligava el pagès a indemnitzar el senyor si se li cremava la casa; espoli: era la quantitat que rebia el senyor quan un remença hipotecava les terres o una part de les terres per donar un dot.

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

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

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

En l'evolució del concepte hi incideixen el nombre, les actuacions i la utilitat dels pobres. Amb les revoltes i els desordres públics dels grups sense recursos, ja en el segle XIII, s'observa l'inici de la pèrdua de les connotacions més positives, però en els dos segles següents s'agreuja la situació, amb les dificultats econòmiques, els aldarulls, les epidèmies i l'arribada a les ciutats de contingents de pobres; tot plegat genera temor del pobre i del foraster i erosiona la tradicional caritat al pobre i l'hospitalitat al pelegrí. Aquest temor és potenciat per les elits dominants, fins a identificar aquests conceptes amb delinqüència, bandolerisme, malaltia, etc.⁸

"A fame, bello e peste, libera nos domine."⁹ Aquesta era una nova invocació incorporada a les pregàries a l'època medieval a causa de les conseqüències devastadores de l'anomenada *pesta negra*.¹⁰ La pesta europea, que començà l'any 1348, atribuïda a la propagació de la rata negra,¹¹ va tenir vint noves epidèmies fins que va finalitzar, a mitjan segle XVII. Es calcula que en la fase inicial va produir una mortaldat de entre un quart i un terç de la població europea.¹²

Carme Batlle¹³ introdueix una precisió important quan relaciona la pobresa i la marginalitat en aquesta època. Considera que a les ciutats catalanes, com a criteri general, es marginava les persones que es consideraven massa diferents de la majoria, com ara les minories ètniques jueves i musulmanes, els que tenien algun defecte físic, els esclaus i els que es consideraven perjudicials per a la societat per motius de tipus moral ("gent de mal viure"), com les prostitutes.¹⁴ També inclou els pobres en aquest grup (la

8. Tot i que és cert que hi va haver vagabunds organitzats i bandolers, sembla que la majoria dels pobres que havien emigrat per necessitat, per la desesperació de la misèria, cometien petits furtis. C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)* (Madrid, Akal universitaria, 1982), pàg. 101.

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

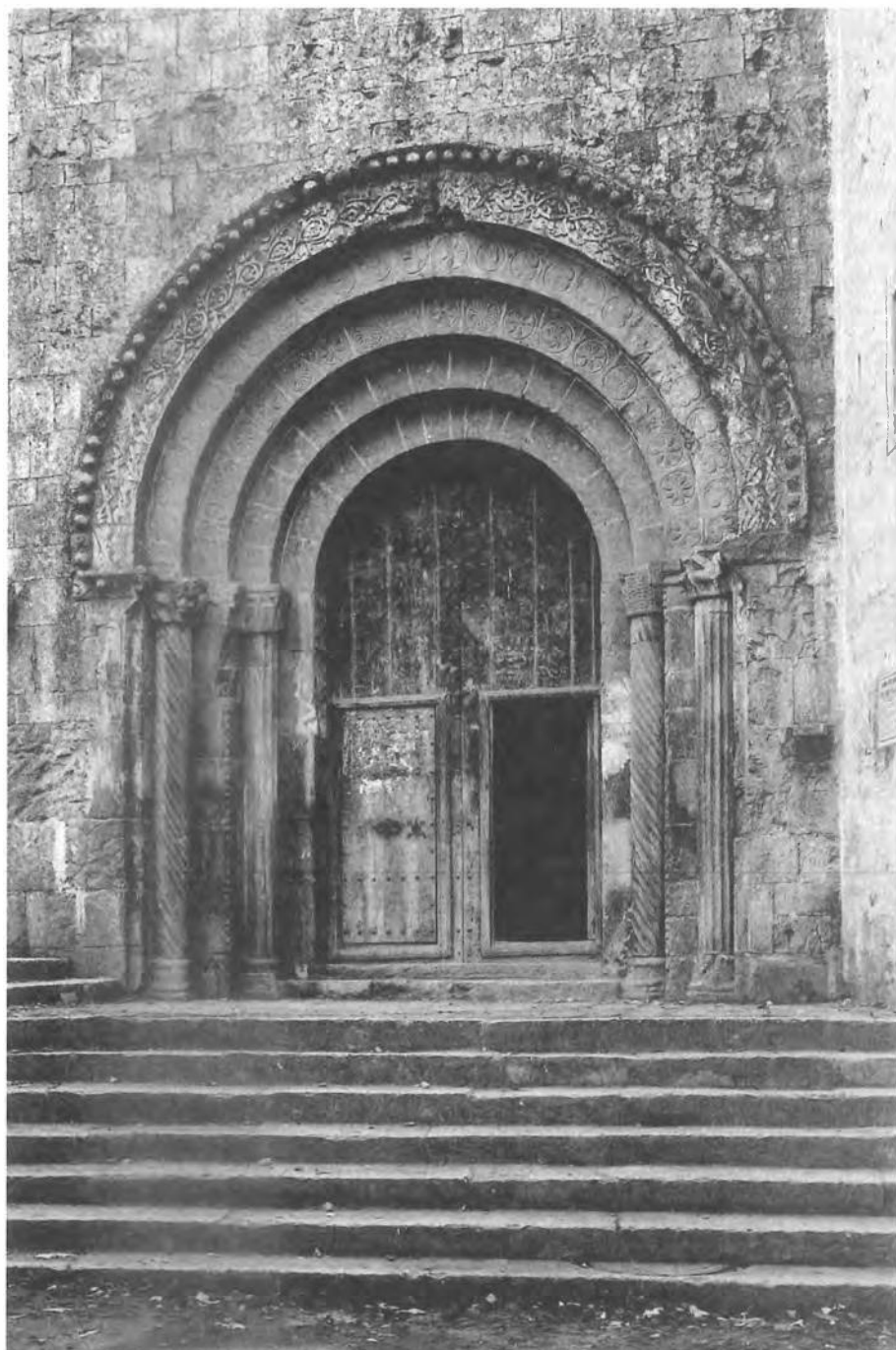
10. Es distingeixen tres grans onades de pesta: la primera es va produir a l'inici de l'edat mitjana; la segona es va desenvolupar des del segle XIV fins al XVII, i la darrera va començar el segle XVIII a l'Àsia central, però va arribar fins al Mediterrani oriental, amb un brot al final del segle XIX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

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

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

13. Carme Batlle, L'expansió baixmedieval, dins *Història de Catalunya* (dir. P. Vilar), (Barcelona, Edicions, 62), vol. III, pàg. 425 i seg.

14. Aquest grup (meretris, captaires i proxenetes) es considera un dels introductors de la pesta, i fins i tot es recomana que es prenguin mesures legals per evitar-ho. José Luis Beltrán, "Pobreza y enfermedad en los inicios de la Época Moderna", *Debats*, núm. 60, 1977, pàg. 86.



Monestir S. Pere Galligants. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

pobresa era un motiu bàsic de rebuig), tot i que la marginalitat es gradua-va en funció del tipus de pobre, com veurem més endavant.

En relació amb l'origen de la pobresa, es considera que es podia ser pobre per naixement o arribar-ho a ser per múltiples circumstàncies, que es poden agrupar en tres nivells de factors:¹⁵ a) els accidentals,¹⁶ entre els més importants dels quals hi ha les epidèmies (la pesta, el tifus, la grip o la verola), que foren no solament la conseqüència, sinó també la causa de la pobresa; en aquest grup també s'han d'incloure les males collites, els accidents de treball, les inundacions, els incendis i les guerres; b) els cíclics, com la inflació, els preus i els salaris, la productivitat del treball, la pressió fiscal, la demanda i oferta de treball i productes, i c) els de tipus estructural d'aquesta societat.¹⁷ S'estima que en aquests anys la pobresa cíclica afectava entre el 20 % i el 30 % de la població urbana, i la pobresa estructural entre un 5 % i un 10 %.¹⁸

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

Taula 3: *Principals tipus de pobresa*

POBRESA	- Estructural: deguda a un impediment de la mateixa naturalesa, com l'edat (nen petit o vell) o la discapacitat. - Conjuntural: deguda a l'atur o al fet de tenir una feina que no permet subsistir. - Professional: preferir viure de la caritat que treballar.
----------------	--

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

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

17. Per exemple els costos de l'habitatge o el cost dels aliments ("en los siglos XVI i XVII debió suponer de un 60 a un 80 por 100 de los ingresos de una familia artesana"). *Ibidem*, pàg. 23 i 26.

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

POBRES URBANS I POBRES RURALS	Els pobres rurals podien disposar de moderades possessions de terres, tenir-les arrendades o bé tractar-se de camperols sense terra; tots ells depenien dels factors biogràfics i també dels climatològics. La seva greu situació de penúria va ser origen de greus convulsions socials per tot Europa. La pobresa, però, va ser més urbana que rural, fins i tot perquè la ciutat atreïa els pobres rurals. Els pobres urbans podien ser fins i tot treballadors o menestrals amb escassos ingressos.	
POBRES DIGNES I POBRES INDIGNES (vers o fingits)	Aquesta classificació esdevindrà clau a partir del segle XIV, tot i que la proposta era anterior. La divisió es feia segons que la persona fos víctima de les circumstàncies que la portaren a la situació o segons que fos responsable de la seva condició. Aquests conceptes es van anar perfilant i concretant, així com els criteris i les formes d'examen per acreditar-ho.	Segons testimonis del segle XVI, s'havien establert els subgrups següents: - Pobres dignes: (a) pobres fràgils: nens orfes, cecs, tollits, malalts incurables i vells, i (b) pobres causals: soldats mutilats, petis propietaris agrícoles o petits artesans empobrits i els malaltissos amb accessos de malalties greus. - Pobres indignes: (a) pobres voluntaris (incapaços de treballar i dependents de la caritat de forma continuada): vagabunds, desvagats, murrís, etc., i (b) pobres estructurals i conjunturals (treballadors que necessiten ajuda eventual).

POBRES DE CRIST I POBRES VERGONYANTS	- Els captaires o pobres de Crist captaven pels carrers amb un permís; a causa de la seva condició de pobresa hereditària vivien en indrets especials de la ciutat que els marginava. - El pobre vergonyant era una persona (noble, mercader o artesà) al qual la desgràcia amenaçava la seva capacitat per mantenir el seu estatus en una societat d'ordres i, per tant, es considerava mereixedora d'una discreta ajuda perquè no s'hagués avergonyir davant els seus iguals. Es mantenia en el seu domicili i la resta de ciutadans l'ajudava; per tant, la seva marginació era inferior a la d'altres grups de pobres.
---	---

Font: elaboració pròpia.

Les accions de la caritat cristiana foren les respostes que donava la societat per resoldre la pobresa crònica o temporal de la població. Podríem dir que davant la pobresa medieval la "resposta" va ser la caritat.¹⁹ Tanmateix, aquest principi d'acció s'expressa, com veurem, a través de diferents institucions i, d'altra banda, existiren altres formes de solidaritat fomentades en l'ajuda mútua.

Finalment, també s'ha de tenir en compte l'ambivalent funció que desenvoluparen les institucions de la caritat, ja que, com subratlla Borrell: "Així, si el concepte cristià de la caritat serví per alleugerir les penalitats materials dels pobres, també serví per tapar les vertaderes causes de la pobresa. Si ser pobre o ric era un problema teològic i no social o econòmic, era de lògica que fos l'Església i no la societat civil qui s'encarregués de la caritat i de la pobresa: es considerava la caritat i la misèria patrimoni de l'Església i es rebutjava el concepte de justícia social que implicava un canvi profund en les estructures socioeconòmiques."²⁰

Les propostes sobre la manera d'afrontar la pobresa

En relació amb l'activitat caritativa medieval catalana, C. Batlle assenya-la que un dels autors que millor reflectiren la forma i el seu contingut fou

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

20. Miquel Borrell, *Pobresa i marginació a la Catalunya il·lustrada*, (Santa Coloma de Farners, Centre d'Estudis Selvatans i Galerada, SCCL, 2002), pàg. 68.

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

Tanmateix, el gironí²¹ Francesc Eiximenis (Girona, 1330²² - Perpinyà, 1409) fou un dels pioners destacats en el tractament de temes relacionats amb la pobresa, tot i que és més conegut com a filòsof social,²³ teòleg i gran teòric de la ciència política;²⁴ el seu paper en els afers de la pobresa

-
21. Tot i que "no tots els autors de què fa esment tenien clar que Eiximenis hagués estat fill de Girona (...) el mateix Eiximenis es va proclamar gironí a la introducció del Primer del Crestià (...)" David Guixeras, "Francesc Eiximenis: vida, obra i notícia d'un projecte", *Revista de Girona*, núm. 213, juliol-agost de 2002, pàg. 38-43.
 22. Tampoc no és clara la data de naixement d'Eiximenis. Segons Guixeras "(...) es va ordenar sotsdiaca a Santa Maria del Mar el 22 de desembre de 1351(...) havia de tenir si més no vint-i-un anys per poder rebre el sotsdiaconat: va néixer, doncs, abans del 22 de desembre de 1330" (Ibidem, pàg. 40), però Albert Hauf en el pròleg de la versió de *Lo Crestià* calcula l'any de naixement entre el 1327 i el 1332. A. Hauf, "Presentació", dins F. Eiximenis, *Lo Crestià* (Barcelona, Edicions 62, 1983), pàg. 6.
 23. "Francesc Eiximenis, el filósofo social más eminente de Cataluña (1340-1409), fue, como Llull, monje de la Orden de Frailes Menores, y alcanzó altos cargos políticos y eclesiásticos en la corte de Benedicto XIII (...) ejemplo de teorizador del nuevo espíritu urbano y burgués (...) Eiximenis es la expresión de la fuerte burguesía catalana de Barcelona, o Valencia, que hicieron triunfar el civismo, la civilidad, y cuantas otras virtudes encuentran su raíz semántica o mental en la comunidad urbana, bajo el reino de Martín el Humano, y que son ya unos modos de entender el mundo plenamente renacentistas". Salvador Giner, *Historia del pensamiento social* (Barcelona, Ariel, 1975), pàg. 154.
 24. "(...) uno de los mejores herederos de la idea de la ciudad-Estado, el franciscano Francesc Eiximenis (1340-1409) quien incluso renueva el ideal griego de la autarquía en su modelo de unidad *sibi sufficientis*. Eiximenis, que inicia la secularización de la teoría política, esboza también una idea general de *res pública* aplicable a ámbitos más amplios —las incipientes naciones". José M. Valverde, *Vida y muerte de las ideas. Pequeña historia del pensamiento occidental*, (Barcelona, Ariel, 1993), pàg. 94.

és sovint oblidat en molts dels tractats de l'àmbit dels serveis socials.²⁵ La lectura d'alguns passatges de l'obra d'Eiximenis ens mostra la necessitat d'estudiar a fons aquesta faceta del nostre filòsof.

És segurament un dels personatges més significatius d'aquest moment que tractem. Al bell mig de dues grans etapes històriques, la seva obra és considerada "una porta oberta de bat a bat a la mentalitat medieval",²⁶ i àdhuc alguns consideren que ja mostra maneres renaixentistes.²⁷ Una de les seves obres més considerables és *Lo crestià* (1381-1386), que per a alguns ve a ser com una vasta enciclopèdia cristiana en la qual "més que un pensament propi, es troba el ressò de la il·lustració contemporània".²⁸

Eiximenis havia visitat els grans centres intel·lectuals del seu temps.²⁹ De retorn, es va establir a Barcelona, on sembla que va desplegar el seu magisteri. El 1383 es va desplaçar a València i va presentar als jurats de la ciutat el *Regiment de la cosa pública*, una obra de quaranta capítols que instrueix sobre l'exercici del govern municipal.³⁰ Va ser persona de confiança de la casa reial i del papa Benet XIII, el papa Luna, per encàrrec del qual va fer diverses gestions. Participà en el concili de Perpinyà de 1408 i va ser bisbe d'Elna.³¹ Va morir el 23 de gener de 1409 a Perpinyà i va ser enterrat al convent de Sant Francesc.

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

25. Amb alguna excepció, com les referències de D. Casado i E. Guillén en el *Manual de Servicios Sociales* que fan abans de tractar de Vives: "No obstante, se registran antecedentes en la propia Edad Media, como es el caso de Francesc Eiximenis, clérigo catalán del siglo XIV. En su obra sobre política general, incluye prescripciones relativas a la atención de los pobres, de signo renovador", pàg. 160.

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

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

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

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

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

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

Taula 4: *Consideracions i propostes d'Eiximenis sobre la pobresa*

LA COMUNITAT: EXCLUSIÓ I AJUDA MÚTUA	“Lo primer sí és que negú no sia sofert en la comunitat que sia inútil, car així com lo membre inútil en lo cos és mort e nou als vius, així aital hom que no és bo a res, deu ésser agitat del cos civil de la comunitat així com a inútil, qui a res no és bo e menja, e, quant en si és, encareix per sa presència lo bé qui pertany a aquells qui són profitosos a la cosa pública. E diu aquí Avicena que així com tots los membres deuen al cos ajudar, així cascun hom de la comunitat deu ésser profitós a aquella per tal que la comunitat estiga pus ordenadament e pus segura, estant mills servida e per tots zelada.” (Cap. CCCLXXVII)
DISTINCIÓ DELS VERS POBRES DELS FINGITS I LA NECESSITAT D'IDENTIFICAR- LOS	“Si dius: —¿Què farem dels pobres contrets, e inútils e malalts tostemps?—, te dic que los pobres que són vers pobres deuen romandre aquí sens nenguna molèstia que no els deu ésser feta. (...) Nota ací, emperò, que los rectors de la comunitat deuen haver ací ull obert que no lleixen mendicar ne haver hom indigent sinó aquells de qui saben que són vers pobres de fet e han manifesta necessitat. E per tal, aitals mendicants deuen portar qualche senyal públic, així com segell de plom penjant al coll ab senyal de la comunitat, o qualche altre senyal en què sien coneguts. E açò dic per tal com algunes vegades hi ha alguns ribalts celerats, qui són sans e forts e no volen treballar; e fingen-se contrets e pobres, e ab nafres fetes e procurades ab diverses herbes e medecines, e donen a entendre que no poden treballar e enganen així les gents; e per aquesta via tolen e sostraen les almoines a aquells que de fet són pobres (...) Cal ha-n'hi qui, sots aquesta espècie de mendicar, furten e són grans lladres e fan molt de mal.” (Cap. CCCLXXVII)

EL POBRES COM A GRÀCIA DE DÉU I SALVACIÓ DELS RICS	“E açò per tal com per Déus són lleixats e posats en cascuna comunitat per tal que los rics e aquells qui han a dar hagen lloc de fer almoines e de rembre llurs pecats. (...) Per raó d'açò lo Salvador consella als rics hòmens, Lucae, capítulo XVI: «Fet-vos amics dels pobres en aquesta vida, donat-los les vostres riqueses, per tal que us procuren que quan siats morts, siats rebuts en lo regne de Deu vos servesca». (...) E Daniel dix-li: “Rei, reem tots tos pecats ab almoines.” (...) E per tal deïa l'abat Isac que quan l'hom ha feta almoina, que es deu agenollar e dir així a Déu: «Oh senyor, moltes gràcies te faç que m'has dat lloc e ocasió de salvar la mia ànima» (...) Vet quant bé te fa nostre Senyor Déu posant los pobres en la comunitat. (...) Posa encara nostre Senyor Déu los pobres en la comunitat per tal que aquells qui els veen facen gràcies a Ell e que el glorifiquen, que els ha guardats de fretura e d'aquella misèria. Les gents, encara que veen les misèries dels pobres, saben mills guanyar e conservar ço del llur e exercitar-se de servir la comunitat en llurs oficis per tal que no vinguen a aquella misèria.” (Capítol CCCLXXVII)
CONTRA L'OCIOSITAT	“Per raó d'açò nos ensenyaren los antics que en nenguna comunitat negú no fos ociós. (...) cavallers, (...) hòmens rics, (...) dones (...) deuen ésser ocupades en obrar de seda, o en filar, o en qualque bon exercici, per lo qual ajuden a la comunitat e a llurs cases e es guarden d'ociositat; car l'ociositat es mare de tot pecat (...) L'estament clerical (...) Nota ací que negú de la comunitat no deu ésser permès estar ociós per res, car l'ociositat fa l'hom inútil, e no solament inútil ans encara lo fa damnós a la cosa pública (...). (...) Hom ociós tostemps pensa mal, tostemps diu mal, tostemps fa mal, e provoca los altres a mal. E per tal, los bons regidors de la cosa pública deuen fort rependre e punir aquest vici, si volen que la cosa pública dure molt e estiga en pau; (...). E generalment hages que hom ociós en lo món no deu ésser sostengut, ne en regne, ne en ciutat, ne en vila, en en casa, car pertot met foc; per les quals coses deu ésser esquivat així com aquell qui és gran enemic de la cosa pública.” (Cap. CCCLXXVIII)

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

Font: elaboració pròpia.

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



Portada del llibre d'en Francesc Eiximenis *Regiment cosa pública*.

més considera que alguns dels fingits són lladres i fan mal. D'altra banda, cal fer notar que esmenta la responsabilitat pública ("los bons regidors de la cosa pública deuen (...)").

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

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

Els remeis

A continuació revisarem les respostes en què es concretaven les accions caritatives, seguint els quatre maneres de produir-les:

L'ajuda informal

La majoria d'autors³² consideren que la família va ser la principal provisor d'ajudes elementals en casos peremptoris, ja que és evident que fins al final del segle XIX "es inapropiado pensar en términos de individuos que reciben un salario, pues la subsistencia dependía de la estructura familiar, incluso en el caso de artesanos especializados. La contribución de cada miembro de la familia o de la unidad familiar variaba según la edad y el sexo y según los modos de organizar la producción".³³ També sembla que foren considerables les ajudes de caràcter amistós i veïnals, encara que falta

32. "No parece arriesgado decir que las sociedades medievales cargaron el principal peso de las funciones sociales sobre la familia", D. Casado i E. Guillen, *Manual...*, op. cit., pàg. 156.

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

explorar "los mecanismos informales de autodefensa (de vecindad, parentesco y otros...) que sin duda existieron en el campo, pero que han dejado escasa huella de documentación".³⁴ Un aspecte important és que sembla que el motiu d'aquestes ajudes cal cercar-lo més en la "solidaridad primaria de ayuda recíproca estimulada por la necesidad"³⁵ que no pas en la caritat. Així mateix, s'ha de recordar que aquestes ajudes elementals no es consideren pròpiament com a integrants dels serveis socials, tot i que cal referir-s'hi per la forta incidència que tenen en aquests serveis.

Aquestes ajudes es donaven també de forma individualitzada, mitjançant donacions a estranys de manera indiscriminada, és a dir, les almoines i els dons que es donaven als pobres al carrer o a l'entrada de les esglésies per complir amb el deure de la caritat cristiana.³⁶ Així mateix, foren molt freqüents les deixes testamentàries per a causes pietoses, que si bé moltes eren donacions individuals organitzades, de les quals parlarem després, també n'hi hagué d'individuals no organitzades, "per ajudar en totes aquestes necessitats esmentades, començant pels pobres de la pròpia família".³⁷ Les deixes fetes directament als pobres es feien per desconfiança en els administradors dels hospitals i en aquests casos els més beneficiats foren els pobres vergonyants i els captius. Altres llegats eren condicionats específicament per comprar roba, amb la condició que aquests pobres portessin el difunt fins a la sepultura, per pagar la donació de menjar el dia del seu enterrament o per repartir els diners a la porta de casa seva o pa sobre la mateixa tomba.³⁸

La intervenció comercial

El mercat, com a fórmula de satisfer les necessitats humanes, va ser dèbil i quasi inexistent pel que fa a la cobertura de les mancances, atesa la pobresa generalitzada que no permetia als demandants afrontar les contraprestacions. S'esmenten com a exemples les dides privades d'infants reals o nobles o fins i tot d'altres col·lectius: "D'antuvi, l'existència de les dides està relacionada amb el costum de les classes aristocràtiques de no alletar els fills. Per imitació, les classes benestants primer, i els menestrals més tard, molt sovint per necessitats econòmiques, seguiren aquest exemple. S'originà, així, un ampli mercat (...)".³⁹ Encara s'hi pot afegir una altra modalitat, la compra

34. Ibídem, pàg. 35.

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

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

37. C. Battle, *L'expansió baixmedieval...*, op. cit., pàg. 427.

38. Ibídem, pàg. 429.

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

d'esclaves per fer aquesta funció i tenir cura dels nens: "Una de les tasques més importants que tenien o podien tenir les esclaves domèstiques era la de fer de dida. No és estrany, doncs, que moltes esclaves fossin comprades amb els fills, però es veiessin obligades a alimentar amb prioritat el fill de l'amo. Sovint també cuidaven els nens de la família."⁴⁰

L'actuació voluntària i benèvola

Entre els diferents tipus d'actuacions possibles de les entitats d'iniciativa social, s'ha d'esmentar en primer lloc les d'autoajuda, que foren molt diverses, des de les de base territorial (barri, poble o ciutat) fins a les que tenien una base professional, com les confraries i els gremis. Aquestes germandats o *confraries* voluntàries tenien funcions d'ajuda social mutualista o altruista: "La ayuda mutua como forma de solidaridad social trató de suplir la carencia de otros mecanismos de ayuda o protección social en la Edad Media y en el plano vecinal fue dando lugar a hermandades y cofradías que generalmente tenían su base en las parroquias, alcanzando un gran desarrollo a fines del medioevo."⁴¹ Les confraries d'oficis i els gremis també desenvolupaven, a part de les seves activitats principals, altres activitats de socors mutus i caritatius, com assenyalen els investigadors: "las redes institucionales como los gremios o las hermandades ofrecieron alternativas al trabajo a la esposa, viuda e hijos de un asalariado".⁴²

En algunes ciutats catalanes les confraries tenien al segle XIII un caràcter eminentment pietós, que es mantingué després, malgrat el lligam professional, ja que normalment fundaven una capella a la catedral per honrar el seu patró. Entre els objectius de la seva obra assistencial hi havia l'ajut als confreres i les seves famílies en moments difícils (així, per exemple, ajudaven vídues, constituïen dots per casar les noies joves, per alimentar els fills, per redimir els captius, etc.), que es basava en les sumes recollides gràcies a les cotitzacions de tots. És evident que, tot i que es presentaven molt barrejades, hi ha formes d'ajuda personal molt properes als serveis socials.

Es van constituir també confraries de captaires disminuïts que controlaven la recaptació de l'almoïna a través de deixes testamentàries o l'obtintuda al carrer o a les portes de les esglésies —llocs controlats per la confraria—, com ho mostra el fet que a Barcelona l'actual Portal de l'Àngel fos anomenat el Portal dels Orbs, o la denominació de *carrer dels Cecs* de la Boqueria.⁴³ Així, l'organització dels cecs és ben antiga: ja en el segle XIV es troben confraries de cecs captaires, com la vinculada a la parròquia de

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

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

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

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



Hospital de Figueres antic. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)

Santa Maria de Barcelona, que preveia que en cas de malaltia el company més proper tenia l'obligació d'ajudar-lo mitjançant un préstec o amb una part de la recaptació, a més de visitar-lo i enterrar-lo en cas de mort.⁴⁴ El 1324 a València també hi havia constituïda la confraria de cecs amb casa pròpia i amb fons per ajudar els socis. Pel que fa als nens, es disposava que fossin instruïts per un mestre que havia d'ensenyar-los “cincuenta oraciones y a tocar el violín, la guitarra y a cantar, para con ello poder ganarse la vida”.⁴⁵

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

Des del segle XIII la burgesia catalana pren consciència de la situació de pobresa i assumeix l'obligació d'ajudar els desvalguts. És significatiu el reflex d'aquesta manera de pensar en la literatura medieval, com en l'esmentada obra de Ramon Llull, o casos en la vida real, com el del burgès barceloní Bernat Marcús, que va fundar l'hospital del seu nom a mitjan segle XII. Per fer obres de caritat individual organitzada o dotacions institucionalitzades es disposava de diferents canals, com els llegats⁴⁶ i almoines als hospitals i les cases de malalts o leprosos (que sembla que foren els que aconseguiren el nombre més elevats de deixes) o a les parròquies, pel bací dels pobres vergonyants, a les catedrals per les “almoines” dedicades a socórrer els pobres o donar menjar als monestirs i convents per mantenir les seves obres a favor dels necessitats.

La intervenció pública

Cal anar amb molt de compte a l'hora de tractar de la intervenció pública en aquesta època, perquè ja s'ha comentat el fraccionament de l'autoritat pública i el seu traspàs a la propietat privada dels senyors feudals, així com la doble actuació de les autoritats de l'Església, uns cops en el vessant eclesiàstic i uns altres com a senyors feudals. Es considera que a mitjan segle XIII a Europa hi havia un cert equilibri institucional entre els quatre poders principals: la noblesa, les institucions municipals, l'Església i el rei.⁴⁷

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

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

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

47. “El señorío se encuentra en decadencia, pero la nobleza tiene todavía un poder considerable. La ciudad ha adquirido toda su importancia y ha rematado todo el proceso de sus instituciones en el régimen municipal. La vida económica equilibra el poder militar

Totes aquestes instàncies incidien, d'una manera o una altra, en la cobertura de les necessitats socials. S'ha comentat el sistema feudal i la societat estamental que estableix i les relacions de vassallatge i servitud que creen uns lligams complexos i desiguals, però entre els quals sembla que cal incloure una certa obligació de protecció i defensa als vassalls, "incluyendo la atención de sus necesidades sociales en casos graves",⁴⁸ que pel lloc que ocupava el subjecte responsable es podria considerar com una acció pública, tot i que es tractava d'una acció difícilment exigible.

Una altra forma d'intervenció pública és la que es refereix a la regulació del comportament privat, i en els documents jurídics s'observa un incipient grup de normes que caldria estudiar amb més deteniment però que regulen situacions de protecció social i altres elements relacionats amb l'atenció social. Cal recordar que les relacions jurídiques establertes durant l'època feudal sovint es van anar regulant mitjançant la jurisprudència i, per aquesta via, es van crear una sèrie d'usos i normes consuetudinàries, la majoria d'origen local, tot i que va anar creixent un procés d'unificació del dret, exigint per l'increment de les relacions entre les societats i l'augment del tràfic comercial, com els *Usatges*⁴⁹ de Barcelona (des del segle XII), que fou el primer codi feudal escrit que apareix a Europa⁵⁰ i comprèn disposicions de dret públic i de dret privat; així per exemple, entre aquestes darreres es regulen alguns aspectes relacionats amb els drets i deures dels menors i la tutela, com es desprèn d'aquest fragment: "Qüestions derivades del caràcter feudal de certes relacions patrimonials, i institucions ja purament civils, com les donacions en vida, les millores dels hereus, la successió intestada, els drets successoris de la vídua, la responsabilitat judicial del tutor pel pupíl i les obligacions que té envers aquells (...)".⁵¹

També es van compilar d'altres costums feudals, entre els quals destaca la complicació de dret mercantil marítim coneguda amb el nom de *Llibre del Consolat de Mar*⁵² (segle XIV), que tot i ser de caràcter privat va tenir gran difusió per tot el Mediterrani. En la regulació detallada dels drets i deu-

de los señores. La Iglesia, con su apogeo en el arte, la cultura y la organización interna, es equilibrada desde los puntos de vista jurídico y político por el rey. El monarca, con su poder rápidamente incrementado, ha logrado que su autoridad y soberanía sea reconocida por todos", J. Reglà, *Historia de la Edad Media...*, op. cit., pàg. 157.

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

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

50. Ibídem, pàg. 15.

51. Ibídem, pàg. 27-28.

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



Vista general del Castell de Cartellà. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

res del senyor amb els mariners s'observen algunes normes que ara en diríem de protecció social per atendre els casos de malaltia o de defunció del mariner: "Encara és tengut lo senyor de la nau (al mariner) que si de tres jorns fins d'aytant com haurà laborat hi pren malaltia, que li deu pagar la meytat del loguer (...). Encara és tengut lo senyor de la nau al mariner, que si malalt és lo mariner e mort en la nau, que deu ésser pagat de tot son loguer. E si hi ha null parent seu, sien dades les coses a aquell. E si aquell qui mort serà ho ha dit o no dit, als infants e a la muller sia dat lo loguer e l'als, si ab ell staba ella com lo marit era viu" (*Costums de la mar*, II, 19 i 20).⁵³

Un altre grup de mesures legals adoptades en el segle XIII que es poden qualificar com a precedents d'accions relacionades amb els serveis socials són les que concerneixen la defensa de la infància, en les quals també es regula el dret patern d'educació. Aquestes primeres mesures en aquest àmbit es troben en normes territorials o locals. És interessant destacar, per exemple, que a Catalunya, al final de l'esmentat segle, força ordenances municipals consideraven l'obligació dels edils de mantenir les escoles. Entre aquest tipus d'ordenances cal esmentar per la seva incidència el *Llibre de*

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

les costums de Tortosa, aprovat cap al 1279,⁵⁴ que tracta dels menors i de la seva responsabilitat, excloent els que tenen menys de deu anys i mig i establint la responsabilitat atenuada per als menors de catorze. Més tard, són interessants els bans de l'Ajuntament de Barcelona de 1395 i 1405 que establien la pena de presó per als nens, però prohibien el turment per als menors de 14 anys.⁵⁵

Tanmateix, la institució més singular d'aquesta època referida a la infància marginada fou la de Pare d'Òrfens, que fou una resposta assistencial i de control que es va establir per afrontar els problemes urbans de pobresa i vagabunds en relació amb la infància. No hi ha acord sobre l'origen d'aquesta institució, però sembla que l'opinió majoritària assenyalava que va ser Pere IV el Cerimoniós el que la va crear, mitjançant la disposició de 6 de març de 1337, tot i que altres autors consideren que, malgrat la inqüestionabilitat de la norma reial, es tracta d'una institució municipalista, com una de les maneres "con las que reaccionaron los consejos ciudadanos ante la gran cantidad de mendigos y gentes desocupadas y vagabundas, especialmente jóvenes, que desde las primeras décadas del siglo XIV comienzan a invadir algunas ciudades",⁵⁶ i fins i tot alguns situen el seu naixement un segle abans.⁵⁷ Tampoc no hi ha consens sobre el lloc on es va crear primer. Aquí també la majoria d'autors consideren pionera la ciutat de València, però hi ha algun medievalista que considera que ja existia a l'Aragó al final del segle XII.⁵⁸ És interessant l'opinió del professor Santolaria sobre la gènesi d'aquesta institució i el paper de les ciutats en el camp social: "En realidad, la provisión real era la respuesta a una petición del propio consejo de la ciudad de Valencia, como se desprende de la documentación municipal sobre la cuestión (...), lo que sería totalmente coherente con los usos de gobierno de las ciudades y villas de la época foral (...). El rey se limitaría a legitimar y respaldar la iniciativa del consejo (...). No deja de ser importante esta consideración, ya que es una muestra más de la vinculación del cargo a las preocupaciones e intereses de las corporaciones urbanas, que

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

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

56. Félix Santolaria, *Marginación y educación. Historia de la educación en la España moderna y contemporánea* (Barcelona, Ariel, 1997), op. cit., pàg. 29.

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

58. *Ibidem*.

van a ir tomando un papel cada vez más activo en las funciones de asistencia social, generando el comienzo de una secularización progresiva del campo de la beneficencia y de la caridad hacia los pobres (...)"

El Pare d'Òrfens és considerat com el primer tribunal tutelar que ha existit⁵⁹ i operava a partir de la recollida que feia l'encarregat de cercar els orfes d'ambdós sexes per internar-los sota la seva protecció. En cas que tinguessin pares es retornaven als pares i se'ls cominava que complissin els seus deures, amb l'advertiment de retirar-los la pàtria potestat. En cas de no poder retornar amb la família, es quedaven a l'establiment, on se'ls educava; si eren petits se'ls ensenyava la doctrina cristiana i a llegir i escriure, i després se'ls capacitava en un ofici, sota la tutela d'un mestre de taller que responia de les faltes que poguessin cometre. Aquesta institució comptava amb un tribunal especial amb competències de vigilància, fins i tot sobre els patrons dels orfes, i en matèria criminal si els menors delinquen. Aquesta institució es va anar estenent i va funcionar, amb modificacions i transformacions, quasi cinc segles, fins que es va extingir per Reial ordre de Carles IV l'11 de setembre de 1793.

En relació amb les accions caritatives del rei es detecten diverses formes d'actuació. En unes sembla que hi predomina el caràcter privat, com, per exemple, quan fan llegats testamentaris amb els seus cabals, i en altres hi predomina la naturalesa pública de l'acció, com es pot deduir de la seva regulació mitjançant normes generals i de la procedència dels recursos. L'anàlisi de les obligacions de les actuacions reials és complex. En el cas de Castella, Alemán considera que la *Novísima recopilación* o les *Partidas* "establecen que los reyes, clero y prelados, tienen la obligación de atender a los pobres que acudan a ellos".⁶⁰ El que és cert és la normativització i organització de la institució de l'almoïna reial, com es dedueix de l'*Estudi i edició dels manuscrits de l'almoïner Fra Guillem Deudé, monjo de Poblet* (1378) realitzat per Agustí Altisent.⁶¹ En aquest treball s'analitza l'organització de l'almoïna segons les *Ordinacions* del rei Pere el Cerimoniós de 1344 i l'addicional de 1370, que regulen amb minuciositat el paper de l'almoïna, els almoïners, la distribució dels donatius i la rendició de comptes, el personal (almoïner, escolans, ajudants), la burocràcia reial i la paperassa, el llibre del pa i la ració diària dels pobres i els beneficiaris. En el quadre següent presentem de manera esquemàtica alguns d'aquests aspectes més remarcables sobre l'organització, els subjectes, els controls i els beneficiaris que poden ajudar a comprendre l'almoïna reial a Catalunya al final de l'edat mitjana.

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

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

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

Taula 5: *L'almoïna del rei Pere el Cerimoniós.*

L'ALMOINER	Els almoïners, " <i>dos bons e prous cappellans</i> ", a més de les funcions de fer recollir les sobralles de la taula reial i fer-les distribuir, havien d'administrar els diners destinats pel rei a socórrer els necessitats. Per auxiliar els almoïners en les seves tasques, es preveu incloure a la plantilla un escolà que havia de ser "un clergue convenientment jove, leuger e apert de vida, e de bones costums ornat" que assistiria els capellans almoïners i els obeiria.
ASSIGNACIONS I RENDICIÓ DE COMPTES	Les assignacions provenen de diferents fonts: una quantitat sobre els drets dels segells reials, d'una quantitat determinada de pa que el flequer ha de donar a l'almoïner, del producte de la venda de les sobralles de la taula reial i vestits per als pobres en determinades ocasions. Estableix l'obligació als almoïners de retre comptes anualment de la seva administració i de justificar la distribució de les almoïnes.
LLIBRES DE COMPTES	Els escrivans tenien la feina d'escriure tot el que trobaven consignat en el paperam produït per les operacions efectuades pels almoïners. Per dur la comptabilitat de l'almoïna compraven dos o tres llibres de paper, per anotar-hi el moviment de diner, la distribució dels vestits als pobres, el pa rebut cada dia del flequer.
BENEFICIARIS DE LES ALMOÏNES	Els clients habituals de l'almoïna referenciats per l'almoïner fra Guillem Deudé són molt diversos i denoten una concepció molt àmplia. Els principals són els beneficiaris d'un violari, que eren els que s'atorgaven a persones importants, probablement caigudes en la misèria, com per exemple vídues de nobles servidors o amics del rei. Altres beneficiaris eren els pelegrins que anaven a Compostel·la o altres llocs (Santa Úrsula de Colònia, Sant Antoni de Viennois, Montserrat, Avinyó, Jerusalem, Roma); així mateix, rebien almoïna les obres de monestirs, convents i esglésies, els religiosos, terciaris i clergues, els ermitans, els beguins, els estudiants, la cultura i els llibres, els joglars, els albardans, músics i ministrers, refugiats d'Armènia, algun jueu, els conversos, els espunyats, etc.

Font: elaboració pròpia.

Entre les actuacions del sector públic, s'ha de remarcar el paper desenvolupat per les autoritats municipals. El moment àlgid de la ciutat medieval va ser els segles XII i XIII. A Catalunya es produeix una creixent participació dels laics en les accions caritatives i de la intervenció de les autoritats municipals, que cap a la fi del segle XIII arribaren a controlar una part de l'assistència, al costat dels eclesiàstics.⁶²

El paper dels governs locals en l'atenció a la pobresa esdevé, al final de l'edat mitjana i sobretot, com veurem, al començament de la moderna, una peça important en la conformació i organització de les ajudes a les persones necessitades. Tanmateix, l'emergència dels nous estats nacionals absoluts i centralistes anirà concentrant de manera decidida algunes de les qüestions relacionades amb l'atenció als pobres, i assumiran les funcions de control, assistència o repressió.⁶³

L'acció de l'Església

L'Església fou la principal promotora de l'obra assistencial medieval, mitjançant la creació d'institucions a les catedrals, als monestirs i també a les parròquies per atendre els necessitats. Tanmateix, la naturalesa de les seves actuacions no és gens clara, ja que són molt complexes i els criteris actuals no són vàlids per analitzar-les. Les accions eclesiàstiques s'han d'estudiar almenys des de dos plans, com a activitats voluntàries i benèvoles i com a activitats parapúbliques, és a dir, assimilables a les actuacions que avui consideràriem com a públiques.

Entre les activitats de l'Església es poden incloure les que realitzaven els monestirs i especialment les dels ordes mendicants, que havien començat a fundar convents a les ciutats a partir del segle XIII; primer arribaren els dominics i després els franciscans i les clarisses, a més dels frares de la Mercè, un orde fundat per Pere Nolasc que es dedicava a redimir els captius. Aquests ordes tingueren un bon arrelament urbà i una gran acceptació entre els ciutadans, i això els permeté captar importants fons,⁶⁴ però, a poc a poc, les quantitats rebudes es dedicaren a les necessitats alimentàries dels convents i als vestits dels frares, més que no pas als pobres.

Les autoritats eclesiàstiques exerciren sovint com a senyors feudals, i això dificulta la delimitació i l'aclariment dels seus poders i actuacions, de naturalesa tan diversa. A Catalunya "la feudalització de l'Església catalana

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

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

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



Vista de la catedral de Girona i Sant Pere de Galligans des de fora muralla. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

fou un fet irreversible (...). Així, el clericat no es diferencia de l'estament senyorial ja que els uns i els altres són propietaris de terres i pagesos".⁶⁵ Les jerarquies eclesiàstiques també s'imbuïren del seu temps: "Demés, tenint els bisbes ensem el caràcter de grans propietaris feudals, bastants d'ells, imbuïts de l'esperit del nou règim, actuaven com els senyors laics."⁶⁶ Aquest fet, a més de xocar amb la situació de pobresa generalitzada, dificulta l'anàlisi de les actuacions de l'Església per intentar treure l'entrellat sobre quins estatuts i prerrogatives actuen en cada moment: quan ajudava voluntàriament, quan ho feia com a auxili del senyor feudal al vassall o quan era amb una funció quasi pública.

En operacions d'aquesta mena pot ser útil recórrer a l'anàlisi del finançament de les actuacions, és a dir, esbrinar d'on provenen els ingressos i quines obligacions li comporten. En concret, un dels ingressos importants de l'Església era el delme, que es podria definir de manera general com la dècima part dels fruits, rendes o beneficis que es pagaven per mantenir el clero, per a l'ús religiós o per a la caritat.⁶⁷ Es tracta d'una pràctica

65. Jaume Vicens Vives, *Notícia de Catalunya* (Barcelona, Editorial Destino), pàg. 80.

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

67. És interessant observar com des de l'Antic Testament se li va donar una orientació d'ajuda als necessitats; així, per exemple, el Deuteronomi estableix: "Quan hagi acabat de distribuir el delme de la teva collita, l'any tercer, l'any del delme, i l'hagi donat als levites, als forasters, als orfes i a les vídues perquè puguin menjar fins a saciar-se a la teva

molt antiga, esmentada a l'Antic⁶⁸ i al Nou Testament.⁶⁹ Aquestes bases serviren per justificar l'obligació d'ajudar l'Església, que l'establien formalment a la carta dels bisbes reunits a Tours (567) i als cànons del Concili de Macon (585).

En el transcurs dels temps el delme va experimentar transformacions i sembla que també força abusos; tot i així, a Espanya va arribar fins a la primera part del segle XIX.⁷⁰ En els debats sobre la reforma eclesiàstica del Trienni Liberal una de les qüestions que preocupaven els opositors de la reforma que pretenia suprimir el delme era la situació en què quedarien els instituts de beneficència i instrucció. Per tant, si ens atenim als seus orígens i la utilització de les quantitats percebudes, s'observen lligams entre aquest ingrés eclesial i les accions d'ajuda als necessitats. També ho creuen així Casado i Guillén, que en referir-se al paper de l'Església en l'assistència als pobres assenyalen que “estaban obligados a invertir en esa clase de actividades una parte de los diezmos que recaudaban con carácter forzoso del pueblo cristiano”,⁷¹ i per això consideren que es tractava d'un règim assimilable al que ara és propi de les institucions públiques.

Pedro Trinidad, quan analitza la riquesa de l'Església i la seva justificació, considera que l'Església “es la responsable de cubrir las necesidades más urgentes de aquella parte de la población que tiene alguna carencia y necesidad, bien fuera ésta por enfermedad, insuficiencia física o pobreza. Hasta la desamortización de sus bienes en la primera mitad del siglo XIX, la Iglesia acumuló riquezas de forma ininterrumpida gracias a que su patrimonio nunca se fragmentaba y no estaba sujeto al pago de impuestos por estar exenta como estamento privilegiado. La Iglesia legitimará esta acumulación a partir del principio de que sólo eran los administradores de los bienes que recibían y que el destino final de esta riqueza eran los pobres y necesitados, razón por la cual la asistencia a los indigentes será la coartada que legitimará la espléndida apropiación de riqueza (...)”⁷².

ciutat” (Dt 26,12), o més directament “Mai no en mancaran, de pobres, en el país; per això et dono aquest manament: obre les mans al teu germà, als pobres que hi hagi al teu país” (Dt 15,11).

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

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

70. Com es desprèn dels debats sobre el delme mantinguts amb motiu de la reforma eclesiàstica del Trienni Liberal (1820-1823).

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

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

Institucions medievals de caritat

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

a. Els hospitals

Els hospitals són una de les institucions bàsiques d'aquesta època adreçades a curar els malalts, però també i sobretot a atendre els pobres, tot i que tampoc no calia que fossin pobres de solemnitat. Amb freqüència també repartien menjar a indigents no hospitalitzats. Així doncs, els hospitals s'adreçaven principalment a resoldre les necessitats dels pobres malalts del mateix poble: les persones que vivien soles, amb problemes econòmics, "pobres malalts o per sans desvalguts", que trobaven així un refugi per guarir-se o morir més dignament.⁷³ Una varietat eren les cases de malalts leprosos, que normalment se situaven als afores de les ciutats per evitar contagis.

La seva constitució depenia de les aportacions tant de l'Església com de particulars, i en determinats moments i llocs, de les col·laboracions municipals, que de vegades es formalitzaven en forma de patronat. Les despeses de funcionament es pagaven amb rendes o constitució de censals morts, que acostumen a ser donacions de rics propietaris. La majoria de les rendes es destinaven a l'alimentació, malgrat que la funció principal era la d'atendre els malalts. Per a la direcció i organització els fundadors nomenaven els procuradors o administradors i el rector, que eren els encarregats del funcionament.

En general es tractava d'hospitals molt petits, de quatre o cinc llits, instal·lats en totes les poblacions de certa importància, i molts actuaven com a "hospitals de pas" per a peregrins o malalts de trànsit. Per posar el cas de les contrades de Girona,⁷⁴ s'observa a l'època baixmedieval la creació d'hospitals en molts pobles⁷⁵ i la fundació de l'Hospital de Santa Caterina⁷⁶ a Girona, que se situa així en l'avantguarda dels llocs preocupats per l'as-

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

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

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

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



Façana i voltes de l'antic hospital de Sant Llàtzer, Pedret, Girona. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

sistència als malalts i desvalguts.⁷⁷ Tanmateix, la proliferació dels petits hospitals mal gestionats⁷⁸ impulsà en el segle XV, però especialment en el XVI, una reforma vers la concentració en grans hospitals, uns per a malalts contagiosos i uns altres per a la resta. Un dels primers casos de centralització de l'assistència va ser la creació el 1401 de l'Hospital de la Santa Creu de Barcelona,⁷⁹ que coexistia amb la xarxa assistencial parroquial, que desen-

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

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

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



Hospital Santa Caterina. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

volupava funcions d'assistència domiciliària i que estava formada "(p)el plat dels pobres vergonyants de Santa Maria del Mar, Santa Maria del Pi, Sant Just i Pastor i la Pia Almoïna".⁸⁰

Cal mencionar una funció específica que desenvoluparen els hospitals a partir del segle XIII⁸¹ per donar acolliment als nens abandonats, en sentit ampli, fins quan tenien edat de treballar i s'ocupaven de trobar-los feina. Sembla que a Catalunya els hospitals no feien cap discriminació a l'hora d'acceptar els infants orfes i els trobats,⁸² que acostumaven a ser nens abandonats de naixement o amb pocs dies de vida, a causa de la misèria dels pares, la il·legitimitat, l'esclavitud de la mare, l'orfanat, el defecte físic o la malaltia de l'infant, la situació de la mare (vídua i pobre, mares marginades perquè eren mendicants o prostitutes i quan eren monges).

En l'atenció als nadons ocupava un lloc destacat la dida,⁸³ ja que l'ali-

80. *Ibidem*, pàg. 56.

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

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

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

mentació per a la subsistència era bàsica i llavors no hi havia cap altra solució. Les dides sovint eren pageses que ho feien perquè necessitaven els diners i s'enduïen el nen a casa per alimentar-lo i per tenir-ne cura en general; per tant, les seves prestacions sobrepassaven de molt les purament alimentàries i s'ampliaven a altres àmbits bàsics, com la higiene, el vestit, l'educació, ensenyar-los a caminar, a parlar, així com la seguretat o l'afecte.⁸⁴

La infància amb alguna disminució sembla que no gaudia d'atencions especials;⁸⁵ en general, les persones amb retard i malaltia mental⁸⁶ eren ateses quan era possible en els hospitals, altres eren assistides amb tracte compassiu pels monjos dels monestirs i fins i tot moltes eren a les presons,⁸⁷ on l'estat de les instal·lacions i l'atenció acostumaven a ser deplorables, com testifiquen alguns relats de l'època.

b. La pia almoïna

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

Es tracta d'una institució d'abast europeu per ajudar els pobres que subsistí amb poques variacions fins al final del segle XVIII. N'hi havia de dos tipus: les almoïnes del pa, que eren les més habituals i es dedicaven a repartir menjar a tothom durant determinats dies a l'any, segons el que establís el fundador,⁸⁸ i les almoïnes del vestuari, que no eren tan freqüents i

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

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

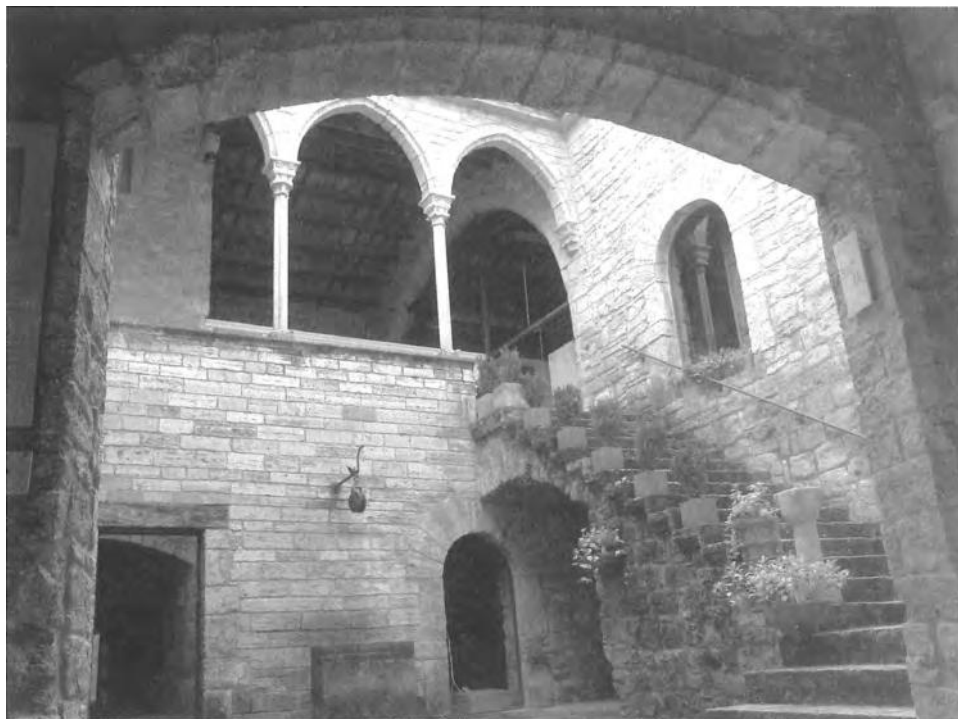
86. Segons els estudis realitzats, els sanatoris mentals a Europa comencen a sorgir en aquesta època: Metz (1100), València (1408), Toledo (1483) i alguns hospitals, com és el cas de l'Hospital de Bethlem de Londres, considerat el més antic d'Europa entre els que encara existeixen, es va convertir en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

87. " (...) confundidos con el resto de menores y sin ninguna atención especial no siendo extraño, además, que ya desde la infancia visitasen las cárceles sin que se pudiese hacer nada especial por su educación", R.C. Scheerenberger, *Historia del retraso mental...*, op. cit., pàg. 44.

88. Existien a la majoria de catedrals, on es donava un àpat diari que consistia en pa, vi i



Pia Almoina de Girona. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)



Pia Almoina de Banyoles. (Foto Pere Duran)

indiscriminades: es donaven només a les persones seleccionades en l'àmbit local.

A Barcelona, aquesta institució començà el segle XI, sota el bisbat d'Arnau de Gur, i a Girona l'Almoina del Pa de la Seu⁸⁹ fou fundada el 4 de març de 1228 per Arnau d'Escala, que repartia pa tres dies a la setmana, de novembre a juny. L'almoina del vestuari de Girona fou fundada l'any 1245 per Bernat de Villafredari i el bisbe Cabanelles.

La floració d'almoines⁹⁰ en el segle XIII sembla, doncs, que respon

una mena d'escudella. En les altres almoines es donava pa només en determinats dies de l'any i es convertia més en una festa popular que no pas en un acte de salvació i d'ajut als pobres. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: M. Borrell, *Pobresa i marginació...*, op. cit.

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

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

objectivament a una nova situació de la pobresa (no tots els pobres són passavolants) i subjectivament a una nova mentalitat social (no n'hi ha prou amb l'almoina individual), tal vegada acompanyada d'una major valoració col·lectiva de la compassió com a virtut.⁹¹

c. El bací dels pobres vergonyants

Aquesta institució parroquial, anomenada també *col·lecta* o *plat dels pobres vergonyants*,⁹² es creà a la part final del segle XIII i tenia com a finalitat assistir les persones desvalgudes de la parròquia; normalment s'atenien persones malaltes, gent gran, vídues i també disminuïts físics.

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

ELS CANVIS A PARTIR DEL RENAIXEMENT

La pobresa urbana

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

En aquells moments la majoria de la població continuava essent pobre o pauperitzable,⁹³ i el grau de cobertura en relació amb les necessitats era ínfim⁹⁴. En aquest context, es considera que una de les aportacions més

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

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

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

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

importants de l'edat moderna a la configuració conceptual de la pobresa va ser la separació entre la política, la religió i l'economia, atorgant-li a aquesta darrera un paper preponderant.⁹⁵ Amb l'edat moderna, es va substituint la caritat privada individual indiscriminada per formes més ordenades. Així, es reorganitza la xarxa medieval de petits hospitals i hospicis, com en el cas precoç que ja hem comentat de Barcelona, i en algunes ciutats europees es creen caixes centralitzades, cosa que va suposar que els rics haguessin de lliurar les seves contribucions a una organització, fet que impedia el contacte personal amb els destinataris de les seves almoines; per tant, el gest caritatiu va perdre les connotacions simbòliques anteriors.⁹⁶ Ara, doncs, la caritat es canalitza principalment mitjançant estructures institucionals —germandats, hospitals, hospicis, mons de pietat— en comptes de la forma directa d'almoïna. La caritat es converteix en un fet urbà i impersonal.

La situació de pobresa creixent i les protestes generalitzades es fa més palesa amb la crisi dels anys vint del segle XVI, que obliga les autoritats locals i els prínceps a adoptar un conjunt de mesures relacionades amb la mendicitat i la vagància que tenen una gran significació: “Si se considera que una sesenta ciudades de la Europa occidental crearon, más o menos simultáneamente, un sistema coordinado de limosnas con funciones de control y regulación, entonces se detecta, indiscutiblemente, un momento decisivo.”⁹⁷ Es tracta d'una rebel·lió de les elits ciutadanes, que refan el concepte de caritat cristiana i el sistema de repartiment que feia l'Església, prenen el control de les masses empobrides⁹⁸ i assumeixen les responsabilitats en el tractament de la pobresa,⁹⁹ i ho fan amb nous enfocaments, mitjançant mesures racionalitzadores i de control.¹⁰⁰

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

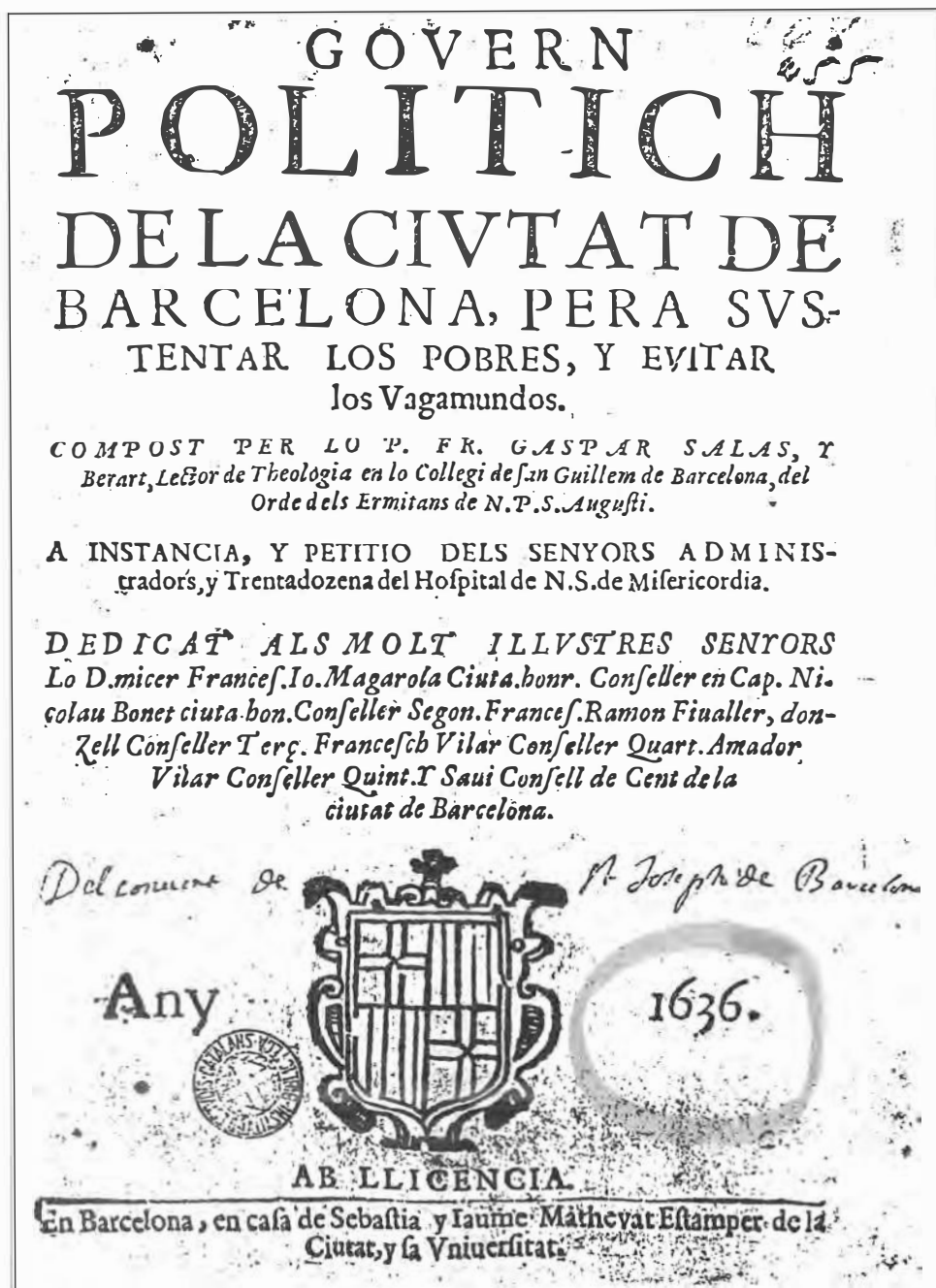
96. Per exemple, les almoines s'acostumaven a fer en públic, a l'entrada de les esglésies, ja que la caritat era signe d'un estatus social determinat.

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

98. M. Borrell, *Pobreza i marginació...*, op. cit., pàg. 340.

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

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



Portada del llibre "Govern politic de la ciutat de Barcelona, per a sustentar los Pobres, y evitar los Vagamundos" de Gaspar Salas.

Aquestes decisions municipals empreses per les ciutats en aquest període es consideren com les primeres actuacions de protecció social, i fins i tot alguns especialistes¹⁰¹ consideren que són signes de l'establiment d'una política social, malgrat que no fos pròpiament "sistemàtica i coordinada", que amb transformacions, canvis i debats algunes restes arriba fins als nostres dies.

Aquestes mesures adoptades entre el 1522 i el 1545 per diferents autoritats locals i centrals¹⁰² tenien les característiques següents: a) racionalització de l'assistència; b) noves fonts de finançament (per exemple, l'impost de beneficència);¹⁰³ c) caràcter públic i local, en detriment de l'eclesiàstic;¹⁰⁴ d) establiment de mesures repressives i de control (valoració dels pobres, prohibició de mendicar, impedir la migració de pobres i obligar els pobres locals sans a treballar, llistes detallades dels atesos per la caritat pública), i e) tecnificació de la intervenció.

Tot i que es tracta d'un document una mica posterior, pot ajudar a il·lustrar aquesta situació i els debats sobre les formes d'atenció als pobres a les ciutats la publicació *Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los vagamundos*, composta per fra Gaspar Salas i Berart¹⁰⁵ i elaborada a instància i petició dels senyors administradors de l'hospital de Nostra Senyora de Misericòrdia, publicada a Barcelona l'any 1636, amb una dedicatòria als "Molt il·lustres senyors consellers, y savi Consell de Cent de la ciutat de Barcelona". Sense poder entrar en l'anàlisi d'aquesta interessant publicació, a continuació en transcrivim l'índex, que per si mateix ja és prou revelador:

101. C. Lis-Hugo titula l'apartat dedicat a aquesta etapa "La aparición de una política social" (C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 101). Félix Santolaria considera que "la primera política de reforma de la beneficencia que vieron las ciudades europeas de 1520" (F. Santolaria, "Estudio introductorio", dins Miquel de Giginta, *Tratado de remedio de pobres*, Barcelona, Ariel i Edicions UB, 2000, pàg. 10). En un sentit semblant vegeu S. Woolf, *Los pobres en la Europa...*, op. cit., pàg. 34 i seg.
102. Adoptaren mesures les autoritats centrals d'Holanda (1531), França (1534), Anglaterra (1531 i 1536), Escòcia (1535) i Espanya (1541) i les autoritats locals d'Alemanya (20-30), Països Baixos (14), França (8), Suïssa (6) i el nord d'Itàlia (2). C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 106.
103. Les autoritats franceses van ser les més agosarades per imposar aquest "impost". A Anglaterra es va pressionar les autoritats locals per exigir l'impost. C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 108.
104. Tot i que en alguns casos s'adoptaren decisions centrals i que aquesta nova política social "fue apoyada inmediatamente por el poder estatal o real (...) y también la Iglesia no sólo facilitó sino que patrocinó en muchos casos la aplicación de las reformas", F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 46.
105. Gaspar Salas, *Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los vagamundos* (Barcelona, "Sebastia y Jaume Mathevat Estamper de la ciutat, y la universitat", 1636).

Taula 6: *L'atenció als pobres de Barcelona*

GOVERN POLITICH DE LA CIUTAT DE BARCELONA, PER A SUSTENTAR LOS POBRES I EVITAR LOS VAGAMUNDOS, compost per lo FR. GASPAR SALAS Y BERART. Barcelona, 1636.	
LLIBRE PRIMER Dels Vagamundos	Cap. I. Quantes maneres y ha de pobres? Y si los vagamundos mereixen aquest nom Cap. II Que una República deu permetrer, que acapten los vadamundos, sino que treballen tots Cap. III. Quant dañosos eren los vagamundos, a la ciutat de Barcelona Cap. IV De les conveniencies, que resulten de no permetre vagamundos, per Barcelona
LLIBRE SEGON Dels Pobres Debils	Cap. I. Si pot una Republica a un Hospotal los pobres debils, com ho determina la Ciutat de Barcelona en lo any 1633 Cap. II En lo qual se proua lo mateix intent Cap. III En lo qual ab exemplars se proue, la possibilitat de aquest reculliment Cap. IIII Prosegueix lo mateix intent, ab una inductio Cap. V. Que les diligencies, medis, y disposició, ab que la ciutat de Barcelona fa aquest reculliment prometen la perseurancia, y prosecucio desta obra
LLIBRE TERCER De la Almoyna, y sos efectes	Cap. I. Que cosa es almoyna, y quan gran es son valors Cap. II. Del primer efecte de l'almoyna, que es aplacar à Deu nostre Senyor enutjat per nostres pecats Cap. III. Del segon effecte de la almoyna, que es lo merit, que per ella se alcanza Cap. IV. Que quantitat ha de fer la de la almoyna, para que sia gran lo merit que se alcança per ella Cap. V. Del tercer efecte de la almoyna, que es redimir les penes que hauia de patir lo Christia en lo Purgatoria Cap. VI. Del ultim effecte, y virtut de la almoyna, que es augmentar los bens temporals Cap. VII. De la estimacio que Deu nostre Señor fa de la almoyna y del pobre

LLIBRE QUART Dels que tenen obligacio de acudir ab almoynes a esta santa obra	Cap. I. De la obligacio, te la ciutat de Barcelona, de fer protectora desta obra Cap. II. De la obligació que tenen los Eclesiastichs, de fer almoyna als pobres Cap. III. Que deuen los religiosos mirar, y acudir ab lo que puguen a les necessitats dels pobres Cap. IIII. De la obligacio que tenen los richs de fer almoyna als pobres Cap. Ultim. En lo qual se exorta universalment a tots los Ciutadans, y moradors de Barcelona, que ayuden a la institució de aquest reculliment
---	---

Font: elaboració pròpia.

Modalitats d'assistència

Es va començar amb mesures de control i la prohibició de la mendicitat, però aviat, a causa de la persistència de la crisi i de la insuficiència de les mesures adoptades, les actuacions van evolucionar cap a noves formes de control i de “reeduació” social. Entre aquestes mesures consideraven que el “tancament dels pobres” presentava avantatges importants: la rapidesa, la satisfacció de les necessitats bàsiques dels pobres, neteja els carrers de mendicants, evita la propagació de malalties i, alhora, l'aïllament afavoreix el desenvolupament d'un programa de reforma moral i religiosa.¹⁰⁶ El procés de tancament, de *renfermement*, dels pobres a Europa s'ha intentat explicar a partir de dues raons. La primera, empírica, és l'increment desbordant de la pobresa a les ciutats, i la segona, ideològica, el moviment de reforma dels costums i la moralització de la vida social dels segles XVI i XVII (reforma protestant, Contrareforma, Concili de Trento), i després, a partir dels segles XVII i XVIII, s'hi afegiren les doctrines econòmiques dels mercantilistes i la seva coneguda teoria de la utilitat de la pobresa,¹⁰⁷ que

106. “... el proceso de expansión del modelo reeducador de encierro de pobres en los siglos modernos tendrá desde sus comienzos en común con otros movimientos, a veces simultáneos y paralelos, de instituciones de aislamiento y corrección (prostitutas, infancia abandonada, corrección paternal, delincuencia, etc.), nacidos todos por procesos propios y con su propia historia, pero gestados todos en el substrato común de la atmósfera de reforma moral y social de los primeros siglos modernos”, F. Santolaria, “Estudio introductorio”, op. cit., pàg. 12.

107. “... era necesario obligar a las masas trabajadoras a servir los intereses nacionalistas del estado. Puesto que las clases inferiores eran consideradas inmaduras, ignorantes, depravadas, revoltosas y, sobre todo, perezosas, los salarios debían mantenerse lo más bajos

considerava que la pobresa no només era útil, sinó que fins i tot era essencial per a la prosperitat de l'Estat. Aquestes teories econòmiques contribuïren, sens dubte, a l'expansió de les institucions de reclusió, que s'inscrivien dins el que s'ha anomenat el *gran confinament*.

L'assistència domiciliària sembla que s'oposa a la institucionalitzada, però en realitat eren més aviat complementàries, ja que l'assistència a domicili "era fundamentalmente un complemento y no un obstáculo a la caridad institucionalizada".¹⁰⁸ Òbviament la funció bàsica d'aquesta modalitat assistencial era mantenir la independència de les unitats familiars, mentre que l'assistència institucional es plantejava sovint com a alternativa a la família. Una altra diferència derivava dels mecanismes establerts per reconèixer els veritables meritoris de l'assistència, uns mecanismes que en el cas de l'assistència domiciliària, a causa del seu caràcter descentralitzat, estaven en mans d'una gamma més àmplia de mediadors que no actuaven homogeniament, la qual cosa produïa una dispersió de criteris en la concessió de les ajudes. Les categories en què hi havia acord de considerar-les mereixedores d'ajudes domiciliàries eren les vídues velles, els pobres vergonyants, els vells aïllats, les famílies amb reducció temporal d'ingressos (per malaltia, atur, naixement de fills) o reducció permanent (famílies monoparentals). En el segle XVIII aquesta modalitat domiciliària es va organitzar i estendre per tot el continent.

Aquestes ajudes van rebre moltes crítiques per la manca d'universalització i d'homogeneïtat, així com per la dispersió del tipus d'ajudes (figura en un lloc destacat la dependència que creaven en el receptor); per això, es propugnava donar el mínim perquè el receptor no es convertís en un inútil. En el segle XVIII, les crítiques més radicals consideraven que aquestes ajudes contribuïen a augmentar el nombre de pobres.¹⁰⁹

Els grans debats a l'entorn de la pobresa

Joan Lluís Vives (València, 1493 - Bruges, 1540) és sens dubte el tractadista més conegut i prestigiós sobre aquestes qüestions, especialment pel

posibles. De esta manera los pobres se mantendrían ocupados, mientras el país conseguiría una ventaja competitiva en el comercio internacional. El interés nacional exigía, en otras palabras, que la gran masa de población se mantuviera en un estado de pobreza permanente", C. Lis-Hugo, *Pobreza y capitalismo...*, op. cit., pàg. 138.

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

109. *Ibidem*, pàg. 51-52

cèlebre tractat *De subventione pauperum* (1526),¹¹⁰ on exposa un programa complet d'assistència pública dedicat als burgmestres i al Senat de Bruges. Aquest tractat es considera un document característic de l'humanisme cristià¹¹¹ i d'una mentalitat puritana i laboriosa pròpia de la burgesia mercantil. Sembla acceptat que Vives coneixia els treballs d'Eiximenis,¹¹² dels quals s'han comentat alguns aspectes que, com veurem, inclouen algunes propostes semblants.

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

El *De subventione* el va escriure precisament durant la seva estada a Anglaterra, per suggeriment de Lluís de Flandes, senyor de Praet, burgmestre de Bruges el 1525-1526. En aquesta obra recollia part del que es feia en algunes ciutats¹¹³ i assumia moltes de les seves propostes i actuacions, com ara l'aversion als captaires, el programa de treball, la bona administració i la reorganització del sistema hospitalari i institucional i el principi de responsabilitat pública. En aquesta obra, al final del primer capítol, defineix la pobresa i es refereix als remeis: "Todo el que es menesteroso de ayuda ajena es pobre y ha menester misericordia, que en griego equivale a limosna, la cual no consiste exclusivamente en la sola distribución de dinero, como piensa el vulgo, sino en toda obra con que se alivia la insuficiencia urbana." D'aquesta manera Vives és el primer de plantejar en termes sociològics el problema de la pobresa, "explicándola no como fruto de la elección divina sino como resultado de la injusticia social".¹¹⁴ En aquest primer llibre, el més extens, es dedica a analitzar les necessitats i la pobresa, i exhorta a la caritat. Al segon, més curt i operatiu, tracta de la responsabilitat de les autoritats municipals i exposa detalladament el seu projecte.

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

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

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

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

113. Nüremberg, 1522; Estrasburg, 1523, Ieper.

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

Taula 7: *Principals consideracions i propostes de Vives sobre la pobresa*

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

EDUCACIÓ DELS FILLS	“Pero vuelvo a los pobres. Eduquen y enseñen a sus hijos piadosa y santamente, a fin de que, puesto que no les van a dejar riquezas, les dejen virtud y sabiduría, herencia que deben anteponer a todos los reinos”
-----------------------------------	--

Font: elaboració pròpia.

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

a) Prohibició de pidolar com a remei bàsic. Per als forasters propugna l'expulsió als llocs d'origen, amb ajuda per al viatge.

b) Dret al treball i obligació de treballar, com a complement del postulat bàsic de la supressió de la mendicitat, incloent, les persones amb disminució, els malalts mentals i els malalts que són a l'hospital.

c) Intervenció social pública, però no de forma substitutòria, sinó més aviat amb funcions ordenadores i complementàries de les accions privades.¹¹⁵ Considera que justifica la intervenció pública per les insuficiències que mostra la caritat: atribueix les responsabilitats sobre els captaires, els pobres que viuen en els hospitals i els pobres vergonyants, que són tractats amb un favoritisme manifest, perquè “soporta miseria mucho más dura aquél que conserva algún sentido o recuerdo de la pérdida de la felicidad”.¹¹⁶

d) Anàlisi de la realitat i balanç dels recursos, mitjançant el cens municipal de la pobresa.

e) Intervenció tècnica en el tractament de les situacions de manca, incloent-hi tot un ventall de mesures: prevenció, tractament, assistència i inserció.

f) Preocupació per la integració i educació de la infància (hi dedica el capítol IV).

g) Finançament (hi dedica el capítol VI), que parteix d'una bona administració, del principi que cadascú “mengi el seu pa adquirit amb el seu treball”, que l'economia de les despeses municipals en aquestes activitats pro-

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

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

porcionarà recursos per a l'assistència¹¹⁷, i finalment, si no n'hi ha prou, de l'almoïna.

h) Centralització dels fons d'assistència, però a diferència del que hem esmentat sobre la imposició de taxes obligatòries per subvenir les necessitats dels pobres, ell proposa la llibertat de l'almoïna.¹¹⁸

i) Classifica les modalitats d'atenció, estableix programes de control i inspeccions dels centres, així com per esbrinar la situació i necessitats dels que estan a casa seva.

L'obra de Vives tingué una gran influència, tant en el seu temps¹¹⁹ com posteriorment, fins als nostres dies. Les valoracions de la seva obra i aportacions són majoritàriament favorables. Alguns l'arriben a considerar com el que va posar les bases de les polítiques socials dels estats capitalistes que desembocaren en l'Estat del benestar (se l'ha qualificat, fins i tot, de presocialista); tanmateix, altres consideren que simplement va posar sobre el paper, de manera brillant, els plans que algunes ciutats ja portaven a la pràctica.¹²⁰

A part de Vives, hi ha molts altres personatges destacats que intervingueren en les disputes socials relacionades amb la pobresa i les mesures per eradicar-la. Entre els humanistes cal esmentar el bon amic de Vives Thomas More, que en la seva obra *Utopia* (1516) assenyala la prohibició de pidolar i l'obligació de treballar a tots els pobres que poguessin. En la mateixa línia, Erasme dedica un dels seus *Colloquia* (1524) a declarar antisocial l'activitat de pidolar. Els reformistes religiosos Luter, Zwingli i Calví també hi van intervenir i van contradir unànimement el principi medieval de la pobresa com a virtut: consideraven la pobresa una malastrugança i coincidien en la proposta de línies bàsiques d'actuació (prohibició de la mendicitat, treball obligatori, centralització de l'assistència i ajudes mínimes).¹²¹ Luter, en la segona part del seu *Manifest a la noblesa cristiana d'Alemanya* (1520), incloïa un conjunt d'iniciatives per a la reforma social: abolició de tota la mendicitat, imposició d'una ajuda prudent i sistemàtica als pobres de cada ciutat, restriccions sobre el luxe i la usura, supressió dels bordells municipals.¹²² Altres personatges destacaren des del punt

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

118. *Ibídem*, pàg. 82.

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

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

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

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

de vista més operatiu, com el reformador Vicenç de Paül (1581-1660), que es va dedicar a les persones menys afortunades, mitjançant la fundació de la primera confraternitat de la Caritat i les Filles de la Caritat i la transformació que com a prior va realitzar a la leproseria de Saint Lazare de París.¹²³

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

El més cèlebre és la disputa que mantingueren Soto i Robles, originada per l'ordenança per a pobres establerta a Zamora, redactada a partir de les teories del teòleg de Salamanca Juan de Robles,¹²⁴ contra la qual s'oposà el seu homòleg Domingo de Soto. Aquest interessant debat que gira a l'entorn de la llibertat del pobre per exercitar la caritat és un exponent significatiu del canvis i de les resistències a l'entorn de la qüestió de la pobresa. Robles, benedictí, va ser un dels pioners més actius en l'establiment de mecanismes organitzats per afrontar la pobresa. En les seves propostes és evident la influència de Vives, i la seva pretensió era afrontar de manera racional la creixent mendicitat. Podríem qualificar la seva posició d'intervencionista ("La justicia justamente se entremete y debe entremeterse en quitar algunas veces libertades a personas o estados particulares por el bien común") i favorable a les polítiques de serveis, més que no pas a la concessió de prestacions monetàries ("No debe dudar ningún hombre que tenga juicio, que mejor curar al plagado que darle cada día una blanca, y mantener al pobre que darle cada día un maravedí")¹²⁵. En canvi, Domingo de Soto, professor de gran prestigi de la Universitat de Salamanca, hi estava en contra,¹²⁶ defensava la llibertat dels pobres a buscar-se el manteniment de la manera que volguessin, a partir del principi de la llibertat de pidolar i de la consideració que s'accedeix millor als recursos demanant lliurement que no pas essent "atès"

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

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

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

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

en un establiment. Va aconseguir la modificació a favor de les seves tesis¹²⁷ de la Reial instrucció de 24 d'agost de 1540.¹²⁸

Hi va haver un debat posterior que partia d'una temàtica semblant, però que derivà cap al paper de l'Església i de les autoritats municipals en relació amb la pobresa. Es va originar per la proposta del nou reglament de Bruges elaborat per Gilles Wijts.¹²⁹ Com que hi havia discrepàncies, el bisbe va encarregar un comentari a l'agustí Lorenzo de Villavicencio, predicador de Bruges, que va elaborar una dura rèplica publicada a París (1564)¹³⁰ en què defensava la independència de l'Església en l'administració de les cases de misericòrdia, el dret dels bisbes i eclesiàstics a dispensar la caritat pública i el dret dels pobres legítims a pidolar pels carrers per incentivar la caritat dels particulars i servir als altres ciutadans de constant testimoni de les misèries humanes, tot recriminant a les autoritats civils el seu interès i egoisme de tancar els pobres per apartar-los de la vista dels rics i no pas pel seu bé i per caritat.¹³¹

Una altra aportació de singular importància fou la que va elaborar el rossellonès Miquel de Giginta¹³² (Perpinyà, 1534-1588),¹³³ que va seguir la carrera eclesiàstica i fou canonge a la catedral d'Elna, tot i que va desenvolupar una intensa activitat per Castella, Portugal i Aragó. El 1576 va presentar un pla general de remei dels pobres a les Corts de Castella en un breu memorial que ampliaria després en el seu *Tratado de remedio de los*

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

128. Mitjançant la Real Pragmática de 7 d'agost de 1565, establerta per Felip II.

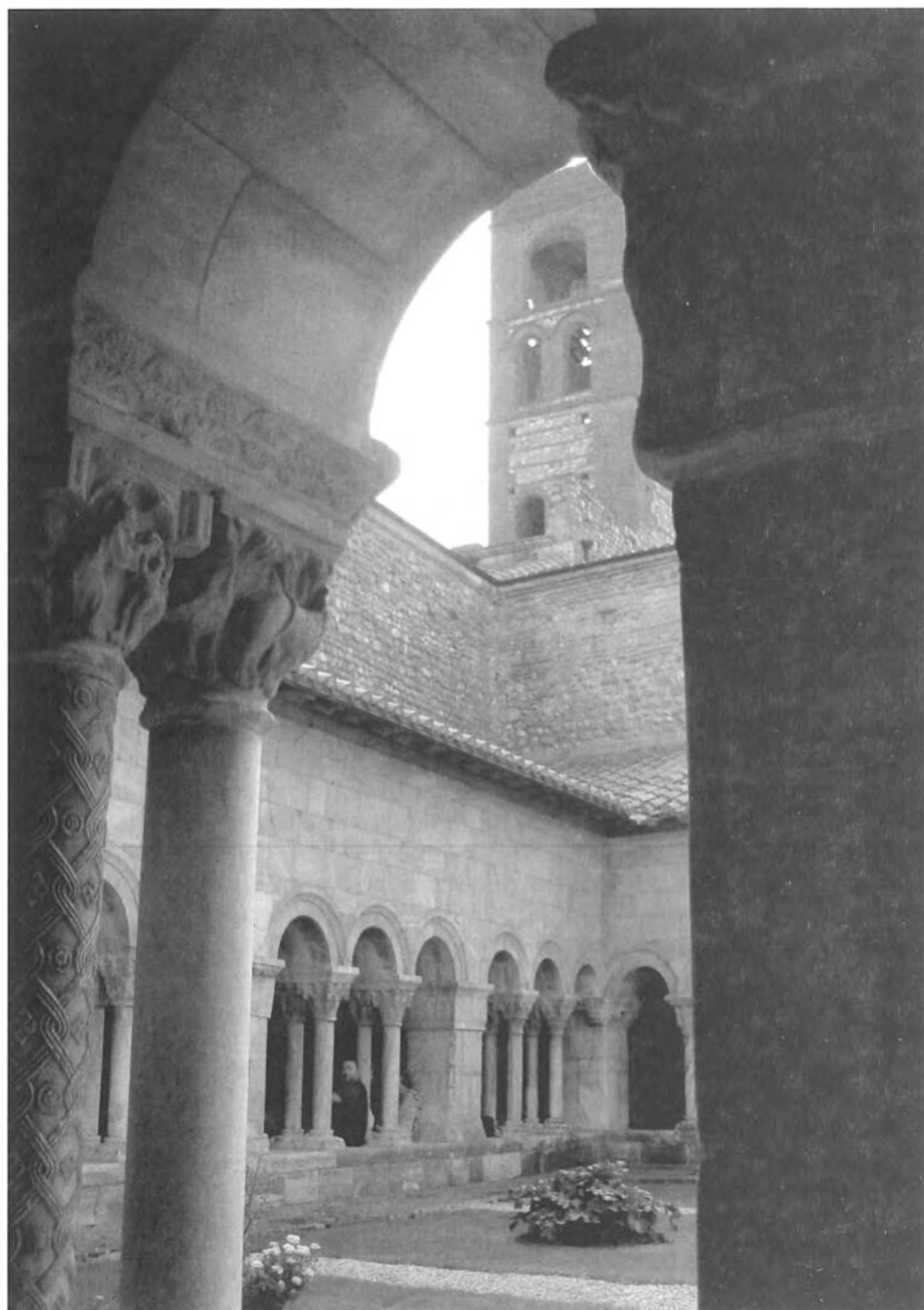
129. Editat al 1562, amb el títol *De continendis et alendis domi pauperibus et in ordinem redigendis validis mendicantibus* i el reglament que es publicaria el 1564.

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

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

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

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



Catedral d'Elna (Rosselló). (Foto Pere Duran)

4 - GIRONA. Antiga muralla del Hospici



Vista del sector de l'antiga muralla de Girona, corresponent a la zona de l'hospici, sobre el mur es veu part de l'edifici de les llars d'infants. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

pobres, publicat a Coïmbra el 1579. En aquest tractat, en què l'autor reconeixia que tot i que estava escrit en castellà ell normalment parlava i escribia en català,¹³⁴ exposa les seves idees en forma de diàleg entre tres interlocutors: "Valerio, defensor. Mario, contradictor. Y Flamino, tercero." És un al·legat en defensa dels pobres, però també és una denúncia de l'actitud dels rics i una crítica als poders públics. S'ha dit, amb raó, que les seves propostes són un punt d'equilibri entre les tesis contraposades de Soto i Robles feta en uns moments gens fàcils de domini de la Contrareforma.¹³⁵

134. "Las faltas que habrá en esta obra, así en el estilo y lenguaje como en cualquier otra manera, que serán muchas, pido al lector que las corrija y enmiende, con perdonar a quien quisiera y ni pudo hacerlo mejor. Lo uno por insuficiencia, y lo otro, porque siendo de nación catalán y mal práctico, no podía bien acertar en el estilo y lenguaje castellano en que he habido de escribir esta obra, por ser entendida de pocos la lengua catalana en Castilla, donde la materia de esto al presente se trata, y en Portugal." Les cites del *Tratado de remedio de pobres* corresponen a l'esmentada edició de M. de Giginta, *Tratado de remedio de los pobres*, pàg. 66.

135. "Porque Giginta es, desde luego, un reformador, pero no desde el "bastío", sino con vehemente "pasión de pobres". Y, en este sentido, es y se siente verdaderamente heredero de Soto", *Ibidem*, pàg. 16.

En les seves propostes hi deixaren l'empremta, a més dels dos teòlegs esmentats, els treballs de Vives,¹³⁶ Toro,¹³⁷ i Villavicencio, que coneixia bé i sobre els quals va reflexionar¹³⁸; en canvi, no hem sabut trobat cap referència explícita, ni en els seus escrits ni en els estudis que hem consultat, sobre el coneixement que pogué tenir de l'obra d'Eiximenis, malgrat les coincidències entre ambdós personatges, des dels càrrecs que van desenvolupar a la catedral d'Elna —recordem que Eiximenis fou bisbe d'aquesta ciutat al començament del segle anterior— fins al tractament de la mateixa temàtica.

Gingita ofereix una proposta per afrontar la creixent massa de pobres urbans que malgrat el seu caràcter innovador és relativament moderada i senzilla —vegeu-ne el resum a la taula 8— que es concreta en la creació de cases de misericòrdia, amb costos que no semblaven gaire elevats. En general, va tenir una bona acceptació en els cercles il·lustrats entre 1578 i 1584, que li facilitaren l'acollida als estaments centrals¹³⁹ i a les autoritats locals, tot i que a la pràctica només es van posar en marxa¹⁴⁰ la casa de misericòrdia o “hospital de mendigos” de Toledo (1580), la de Madrid (1581) i la de Barcelona (1583), i en el segle següent, la de Saragossa (1668) i València (1673). Només la casa de la misericòrdia de Barcelona, amb diferents adaptacions, ha arribat fins als nostres dies, ja que la de Madrid va fracassar i va ser reformada el 1586, i la de Toledo va tancar el 1589 per manca de recursos. A més, en les cases que es van crear no es van arribar a aplicar, ni de bon tros, les pautes proposades; potser eren massa ingènues i voluntarioses.¹⁴¹

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

137. Gabriel de Toro va publicar l'any 1536 *Tesoro de misericordia*.

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

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

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

141. Ibídem, pàg. 54.

Taula 8: *El model de les cases de misericòrdia de Giginta*

BENEFICIARIS	Tots els pobres: vers i fingits - Eliminació de l'examen de pobresa i vida. - Acollida de peregrins amb llicència per uns dies. - Els forasters que cerquen amo o col·locació. - Convalescents que surten de l'hospital sense cap lloc on anar. - Matrimonis pobres: cel·les independents per a ells i els seus fills. Voluntarietat: ingrés i sortida - Respecte a la llibertat personal. - El que no volgués anar-hi hauria de canviar d'activitat o de ciutat.
ASSISTÈNCIA ACTIVITATS	Instrucció - Doctrina: oracions, catequesis, lectures, etc. Procurar que es confessin i combreguin. - Formació professional: senzills tallers d'alguns oficis comuns fins a la col·locació amb amos. - Formació de lletres: dues hores de classe al dia per aprendre a llegir i escriure. - Formació de les minyones per teixir cintes, passamans, o fer botons, mànigues, bosses, etc. (totes les coses de l'agulla). Treball - Ocupar la resta d'asilats en la manufactura de llana, seda, espart o altres coses. - Incapacitats (cecs, mancs i baldats): sortir diàriament identificats a recaptar almoïna. Esbarjo - Lectura d'històries vertaderes, biografies de sants, faules morals, comptes de doctrina. - Tardes festives: lliures per sortir de recreacions no prohibides. - "Cuadras de las maravillas": cambra d'exposicions de coses curioses i antigues, habitacions per a ocells, espais per a animals en semillibertat, etc. - Jardins amb plantes i arbres autòctons i exòtics, estany amb peixos, cignes, etc.

ARQUITECTURA	Edificis senzills - Estructura de quatre drassanes, separades entre si, formant una creu; en el centre, la capella. - Habitacions del majordom al cim de la capella amb finestretes per a cada drassana i gelosies (“veure sense ser vist”; “sentir-se vigilat”). - Mobiliari senzill. - Separació de menjadors i dormitoris d’homes i dones. - Dormitoris: sense envans, amb una llitera estreta i amb una llàntia penjada encesa tota la nit per facilitar la vigilància. Jardins
ADMINISTRACIÓ	Model simple per evitar la corrupció. Subjecta al bisbe Personal - Majordom laic, d’edat madura i casat (únic càrrec remunerat i movable periòdicament). - La dona del majordom té al seu càrrec la secció de dones. - Suport d’una confraria organitzada voluntàriament a cada lloc. - Regent, quatre consellers, escrivà i caixer (elecció anual, per vot secret). - Mestres de formació professional (oficis més comuns): assalariats. - Mestres de lletres: gratuït o almoïna (pobres asilats, vergonyants, lectors de doctrina). - Atenció i formació religiosa: un clergue de la parròquia “per a l’amor de Déu”, amb alguna almoïna “acomodada”. - Tasques mecàniques i domèstiques i atenció als pobres que ho necessitin (evitar els “donadors”):¹⁴² pobres asilats més aptes i forts.

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

FINANÇAMENT	Fonts de finançament - Guany dels interns per les manufactures tèxtils de la casa. - Menjar: el pidolarien de dos en dos, ben identificats, en els llocs i hores assenyalats: mercats, monestirs, convents (<i>sopa boba</i>) esglésies i carrers. - Donatius i llegats testamentaris públics, privats i religiosos. - Béns resultants de la supressió i unificació de les nombroses petites institucions d'asil que hi havia. - Realització a cada ciutat d'una loteria o rifa benèfica (<i>suertes</i>). - Establiment d'un impost per obligar la comunitat a atendre els pobres. Estalvis - Bona administració, pocs salaris, tot per a l'emancipació dels pobres (no inversions en terres, immobles o censos).
--------------------	---

Font: elaboració pròpia.

Més tard, amb plantejaments semblants als de Giginta, Cristóbal Pérez de Herrera (1556-1612), de Salamanca, va elaborar un dels plans generals més amplis sobre la política per als pobres, en el qual proposava¹⁴³ establir una xarxa d'albergs per a pobres i "casas de trabajo y labor" per evitar "la ociosidad, deshonestidad y corrupciones de los pobres fingidos y vagabundos"¹⁴⁴ i que poguessin ser objecte d'una "reformación general", que segons Cavillac, "adoptaba un criterio totalizador que integraba la reforma de la mendicidad en una ordenación global de la política de Estado".¹⁴⁵ Proposa controlar i recollir els pobres en albergs de pobres que no fossin hospitals.

Pérez de Herrera dedica una especial atenció a dos col·lectius: els nens i les dones. En relació amb el primer col·lectiu proposava com a solució ideal nomenar a cada municipi un "protector de huérfanos", com una adaptació de

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

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

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

l'esmentat "pare d'òrfens", amb la funció d'acomodar i distribuir els menors de set anys en famílies d'acollida mitjanes i notables, perquè els criessin i els facilitessin un ofici, i els més grans serien posats pels justícies del lloc amb contractes d'aprenentatge o domèstics. L'altre col·lectiu d'especial atenció eren les dones vagabundes i perdudes, que considerava que tenien més dificultats per posar ordre a la seva vida. Per a aquest grup proposava les "casas de labor y trabajo". El seu pla és molt minuciós: inclou des dels detalls del vestit fins a l'aspecte, el menjar o el mobiliari, entre d'altres. Aconsegueix l'establiment d'albergs a Madrid, Sevilla, Valladolid, Granada, Saragossa, València, Barcelona i Lisboa. La seva influència va ser important¹⁴⁶ i les "casas galera" també van donar un cert compliment a las seves propostes; en canvi, van quedar inèdites les relatives a la infància i joventut.

Per acabar, farem referència a altres reformadors que adreçaren les actuacions de lluita contra la pobresa a l'ensenyament de la infància pobra i desvalguda, fent aportacions innovadores i incorporant l'educació en els debats sobre la pobresa i, possiblement, començaren el camí per situar-la com a element clau per a la igualtat d'oportunitats i com un dels drets socials fonamentals. Podem esmentar Juan de Lequeitio i el "colegio de doctrinos",¹⁴⁷ creats com a conseqüència de la Llei Talavera de 1540, que prohibia als pares que els fills menors de cinc anys els acompanyessin en les tasques de mendicitat, a partir de la qual les ordenances municipals van establir que s'havien de recollir els nois i noies orfes i desemparats, amb l'obligació d'"adoctrinar-los".

Josep de Calassanç (1557-1648) fou un altre personatge convençut que la ignorància era la causa principal de la misèria i la perversió i per això es va dedicar a l'educació dels nens pobres, creant l'associació Escoles Pies, que després el papa Pau V, el 1617, elevà a congregació i Gregori V a orde religiós que tenia l'obligació de "instruir asiduamente a la juventud cristiana, especialmente a los pobres en las artes útiles, en la doctrina cristiana, en la piedad y las buenas costumbres". S'ha considerat Calassanç com el creador de l'escola popular catòlica i un dels iniciadors de la pedagogia moderna.¹⁴⁸ Entre les seves innovacions destaca especialment l'ensenyament graduat, el sistema d'ensenyament simultani, mixt i mutu, la creació de les primeres escoles Normals i l'ensenyament gratuït.¹⁴⁹

146. Per exemple "numerosos municipios a lo largo de la centuria siguiente, cuando se ven obligados a responder a un aumento circunstancial de pauperes, aplican (...) las medidas diseñadas en la política social del famoso amparo de pobres (examen, licencian y expulsión de vagabundos)", F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 152.

147. El primer fou el de Valladolid, que es va crear l'any 1542.

148. J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 42.

149. *Ibidem*.

En el camp dels infants amb discapacitats, cal esmentar pel que fa als sords les aportacions pioneres del benedictí Pedro Ponce de León (1520-1584) per ensenyar el llenguatge parlat mitjançant el mètode oral, que va aconseguir demostrar les seves capacitats en l'educació contra els que consideraven que no era possible. El seu deixeble Juan Pablo Bonet i altres van perfeccionar les seves tècniques i les estengueren per Europa;¹⁵⁰ tanmateix, va tardar molts anys a posar-se en pràctica a Espanya. Pel que fa als cecs, Francisco de Lucas, en el segle XVI, va escriure la seva obra *Arte de enseñar a escribir a los ciegos*, però com en el cas dels sordsmuts, "estos avances tardarían mucho en generalizarse, y mucho más todavía con el tipo de marginados que estamos tratando".¹⁵¹

LA FI DE L'ABSOLUTISME I LA INDUSTRIALITZACIÓ

Un nou context

Durant aquest període es van produir alguns esdeveniments d'interès com a precursors dels serveis socials actuals als quals ens referirem. En primer lloc, s'aprovaren les lleis de beneficència, com a expressió de nous plantejaments; després, amb la qüestió social foren remarcables les noves respostes generades per atendre les situacions més greus, com l'ajuda mútua obrera o les primeres legislacions laborals i de protecció social, i finalment, durant les dues experiències d'autogovern català (la Mancomunitat i la Generalitat republicana) s'establiren algunes mesures innovadores.

La fi de l'absolutisme fou un llarg procés,¹⁵² amb variacions notables pel que fa al moment en què es va donar i la seva intensitat. A Espanya es produí a batzegades, amb canvis sovint abruptes, radicals i violents. Ens trobem davant un altre període de grans canvis; es tracta, en definitiva, del desmantellament de l'*ancien régime*, de les monarquies absolutes, on encara perduren moltes rèmores del feudalisme i de l'estructura estamental, per instaurar un nou ordre liberal burgès, amb un sistema econòmic capitalista i una societat classista, fonamentat en la sobirania nacional, la divisió de poders i l'establiment d'un conjunt de drets polítics i civils reconeguts en una constitució.

150. L'abat Charles M. de L'Epeé (1712-1789) a França havia optat per l'ensenyament dels "signes metòdics", transformant la mimica natural en un sistema de signes convencionals, el mètode de la mimica o de signes. Els debats a l'entorn dels dos mètodes són encara avui ben vius.

151. J. Palacios, *Menores marginados...*, op. cit., pàg. 56.

152. "Aquest esgotament és, però, un procés llarg, i no pas simultani a tots els països, l'inici del qual no pot fixar-se en cap any concret: 1787 és, per això, tan bo, o tan inadequat, com qualsevol altre". J. Fontana, "La fi de l'antic règim i la industrialització (1787-1868)", dins Pierre Vilar (dir.), *Història de Catalunya* (Barcelona, Edicions, 62, 1988), vol. V, pàg. 21.

Enmig, entre l'absolutisme i el liberalisme, en alguns països, com a Espanya durant el regnat de Carles III, hi hagué l'anomenat *absolutisme il·lustrat*, que tingué com a característiques bàsiques la reducció considerable de la inhumanitat en el tracte dels governants, un gran foment de l'educació popular,¹⁵³ el desenvolupament del procés d'igualació dels súbdits davant la llei, l'afirmació cada cop més intensa sobre la llibertat religiosa, la suavització del dret penal i la limitació de la tortura. Aquesta nova manera d'actuar va suavitzar algunes de les actuacions més inhumanes i cruels amb els pobres i desvalguts.

Aquest procés de canvi arriba a Espanya amb retard; al començament del segle XIX encara campava el *vell règim*: un país amb predomini agrari, amb molt poca productivitat,¹⁵⁴ amb propietats majoritàriament de l'Església i els nobles,¹⁵⁵ en què els *señoríos* encara tenien potestats sobre els habitants de les seves terres, on hi havia relacions de vassallatge i drets a monopolis i impostos.¹⁵⁶ També existien encara duanes interiors i una multiplicitat d'impostos directes. La industrialització espanyola no va començar pròpiament fins al final dels anys trenta del segle XIX.¹⁵⁷ Catalunya, des del final del segle XVIII, amb l'aprovació de la llibertat de fabricació tèxtil (1787), es trobava en un bon moment,¹⁵⁸ tot i que va passar per diverses crisis.

153. Són diverses les normes que posen en relleu aquest canvi. Vegeu: I. Palaio i C. Ruiz, *Asistencia social y educación* (Universitat de València), pàg. 129 i seg.

154. "De sus 37.300.000 hectáreas de terreno, sólo ocho millones y medio estaban dedicadas al cultivo. Más de doce millones dedicadas a pastos, la mayoría silvestres, muchos de ellos hollados sólo una vez al año por los rebaños de la Mesta", M. Tuñón de Lara, *La España del siglo XIX* (Barcelona, Laia, 1974), pàg. 10.

155. "1.323 familias nobles poseían 16.940.000 hectáreas, los establecimientos eclesiásticos (en número de 32.279) poseían 1.380.000 h., mientras que 9.160.000 h. pertenecían a 390.034 hidalgos", ibídem, pàg. 10.

156. "...los señores aún denominados de horca y cuchillo. Éstos gozaban del monopolio de hornos, molinos, caza, pesca, aprovechamiento de montes y aguas; percibían tributos y servicios como el laudemio, el 10 por 100 de las ventas de inmuebles, un porcentaje sobre las recolecciones, tributos de siega y vendimia y derecho de tránsito de los ganados", ibídem, pàg. 11.

157. "...la fecha clave parece ser 1832, año de la adopción de la energía del vapor por la industria manufacturera más representativa, así como de los procedimientos siderúrgicos modernos: el alto horno para la primera fusión, y el cubilote para la segunda". Jordi Nadal, "Los comienzos de la industrialización española", dins *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX* (Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1970), pàg. 204-205.

158. "En 1779 había en Barcelona nueve fábricas de paños de lana que reunían a 3.000 obreros. En cuanto a la industria textil algodonera, ésta tomó auge decisivo en 1792 con sus 80.000 obreros. Las fábricas de indianas se extendían por Barcelona, Mataró, Arenys de Mar, Reus, etc.", M. Tuñón de Lara, op. cit., pàg. 13.

Van ser, doncs, uns segles intensos, en ziga-zaga, amb anades i vingudes, cercant la modernització d'Espanya, incloent-hi les respostes i organitzacions més racionals per atendre les persones necessitades i afrontar les enormes mancances.

Pel que fa a les necessitats i les demandes, s'ha d'assenyalar, en primer lloc, que la població espanyola¹⁵⁹ va créixer per sobre del que segurament li convenia a un país pobre: va passar d'11 milions d'habitants el 1808 a 15,5 milions el 1857, 18,5 milions el 1900 i 24 milions el 1935, i, malgrat la fam de 1812, la mortalitat de la Guerra de la Independència i les epidèmies, que continuaren causant gran sofriment i una enorme mortalitat,¹⁶⁰ va assolir l'anomenada *densitat crítica*, que exigia reformes tècniques i econòmiques urgents. L'any 1826 la població de Catalunya representava el 8,5% de la població espanyola.

La població necessitada i la seva consideració social també va experimentar canvis. El bisbe de Barcelona Josep Climent, cap al final del segle XVIII, considerava "*vagos*", en sentit ampli, tots els que estaven fora del sistema i del control social, i opinava que els "*murris*" eren gent que "ni tienen domicilio, ni religión. Andan a bandadas, mezclados hombres, mugeres y niños. Viven más con robos que con limosnas (...) Y, según me dixerón, son muchísimos los murris, que se van propagando más y más cada día. Yo he visto algunos, y me parece que son peores que los gitanos y que (...) convendría (...) prender a todos los murris y que (...) se destinaran al servicio del rey o a los trabajos públicos".¹⁶¹ Altres grups de persones desvalgudes que considerava que no tenien res a veure amb els anteriors eren els pobres vells i els incapacitats, als quals se'ls permetia pidolar i viure a casa ("aquellos pobres viejos y lisiados que, abrigándose en casa de sus hijos, padres o hermanos, se ven necesitados a pedir alguna limosna para suplir lo que les falta"),¹⁶² o els nens: "Unos están en las casas de sus padres, que se aprovechan de lo que sus hijos recogen (...); otros no tienen domicilio; de noche duermen en la pescadería, y de día pillan quanto pueden en las plazas del mercado."¹⁶³

159. Les dades provenen de la *Historia de España* de Pierre Vilar (París, Librairie Espagnole, 1975, pàg. 91) i de *El Movimiento Obrero en la Historia de España*, de M. Tuñón de Lara (vol. I, pàg. 19-21).

160. Com la de morbo de 1833-1834, la de còlera a Barcelona de 1854, la de còlera que s'es-tengué per Catalunya el 1865, la de febre groga de 1870, que afectà Barcelona, València, Alacant i Palma de Mallorca, la de còlera de 1885 en què moriren més de 120.000 persones a Espanya, o a Catalunya la febre tifoide de 1914 i la gran epidèmia de grip de 1918.

161. J. Fontana, "La fi de l'antic règim...", op. cit., pàg. 56.

162. Citat per Fontana, *ibidem*, pàg. 55.

163. *Ibidem*.

Amb la industrialització apareix la classe treballadora, que per primer cop significa un contingent important, que malgrat tenir feina, era precària i amb sous molt baixos; neix, doncs, un tipus diferent de pobres, on el binomi dones/nens ocupa un lloc rellevant.¹⁶⁴ La situació de pobresa es posa en relleu amb la simple observació de la relació existent entre els sous i els preus.¹⁶⁵ Per posar el cas de Barcelona, s'estima que el 1905 hi havia 144.788 obrers, dels quals més de 34.000 eren dones, i el nombre de nens superava els 22.000, malgrat la prohibició del treball de menors imposada per la llei de 13 de març de 1900. Els salaris mitjans, en aquest mateix període, en jornades de 10 i 11 hores, oscil·laven entre 3,50 i 4 pessetes per als homes, i per a les dones no arribaven a 2,50 pessetes. El salaris agrícoles eren encara més baixos i podien treballar menys dies a l'any. Doncs bé, el pressupost familiar era a l'entorn de 200 pessetes mensuals. A més a més, l'increment de preus era desorbitant (a Madrid els lloguers, entre 1900 i 1908, es van apujar un 100 %, de 12,50 pessetes a 25 pessetes mensuals, i segons l'Institut de Reformes Socials el cost de la vida a Espanya de 1909 a 1914 va augmentar de 100 a 130 pessetes). Per poder subsistir, els arrendataris i molts petits propietaris van ser víctimes de la usura (era normal un tipus anual a l'entorn del 30 % o del 40 %).

Pel que fa als camperols, en aquests anys persistia la pobresa tradicional, amb uns períodes de crisis que els feien perdre les terres, alhora que veien com s'expropiaven els terrenys comunals a conseqüència de les desamortitzacions, especialment la de Madoz (1855), que va privar els pobles "de los bienes comunales que utilizaban las clases modestas, y, junto con las consecuencias de una coyuntura económica difícil, condenó al campesinado a una situación de miseria que generó una oleada de protestas dispersas".¹⁶⁶ Això els obligà a emigrar a les ciutats per buscar una feina que els permetés minorar la creixent pobresa; tanmateix, aquesta opció empitjorà la seva situació, ja que els va obligar a treballar moltes hores i en condicions precàries. A les dones i els infants també els calia treballar per poder subsistir i havien de viure en zones marginals de la ciutat o en barracots a la mateixa fàbrica, tot i que la conseqüència més punyent va ser el trencament de la *comunitat* o *família àmplia*, que fins aleshores actuava com a mecanisme de protecció. La necessitat d'afrontar la difícil situació de

164. El secretari general del Consell Superior de Protecció a la Infància assenyalava: "Mal se puede invocar los derechos del hombre procurando su perfeccionamiento físico y moral, mientras se abandonan a la mujer y al niño, sin los cuales la prosperidad social de un pueblo no puede realizarse", M. Tolosa Latour, "Pro infancia", *Pro Infancia* (1909), citat per I. Palacio i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 26.

165. Les dades d'aquest apartat procedeixen del treball de M. Tuñón de Lara *La España del siglo XIX...*, op. cit., pàg. 355-360.

166. J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 49.



Nau d'una fàbrica de suro amb tapers fent taps. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

la infància va formar part de l'origen de la intervenció pública en la qüestió social.¹⁶⁷

El perill de pauperització dels obrers i també dels camperols era total, perquè el baix sou podia quedar reduït o destruït en qualsevol moment. La seguretat en el treball era nul·la i, en canvi, el risc personal derivat de les pitjors condicions de treball, d'habitatge o de sanitat que feien possible l'aparició d'una malaltia o tenir un accident,¹⁶⁸ amb conseqüències incapacitadores per al treball

167. "(...) la cuestión social, uno de cuyos subproductos dio lugar al fenómeno genérico de la infancia abandonada y delincuente, sobre el que discurrieron y propusieron remedios filántropos, arbitristas, higienistas y educadores, en un intento por implicar y hacer intervenir al poder público en tan delicado problema, del que se demandaban normas efectivas y actuaciones consecuentes", I. Palacio i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 17.

168. "Desde 1828 se habían dictado medidas de seguridad harto insuficientes (cubrir las máquinas con un cajón de madera, luego ponerles tapas con candado, etc., pero ello no evitaba los accidentes en funcionamiento). Los fabricantes incumplían también las disposiciones que prohibían el trabajo de máquinas Diabolo de muchachas de menos de veinte años; el Hospital de Barcelona comunicaba el ingreso de niños de ocho a diez años heridos por esas máquinas destinadas a la preparación de algodón", M. Tuñón de Lara, *El movimiento...*, op. cit., vol. I, pàg. 35.

i la indigència familiar, era molt alt. Per tant, no són estranys els aldarulls i les vagues camperoles i obreres, generals o locals, que es multiplicaren en el transcurs del període que tractem en reivindicació de la millora de les condicions generals, l'increment de sous i la reducció de la jornada. Com a primeres manifestacions d'un incipient moviment obrer, podem esmentar el conflicte sobre el tiratge de peces teixides de l'any 1827,¹⁶⁹ que rebrotà l'any 1831¹⁷⁰ i, després, de forma més violenta, amb la crema de la fàbrica El Vapor, el 1835, o la vaga general obrera de 1855 per reivindicar el dret d'associació, la limitació de la jornada laboral, la creació de jurats mixtos i el lliure ingrés a la milícia.

Així doncs, la majoria de la població es trobà sumida en una situació de pobresa¹⁷¹ que no era possible frenar amb els instruments de la beneficència i altres mesures liberals, ni amb les actuacions de la caritat, que no disposava de recursos suficients per apaivagar les enormes mancances que presentaven els treballadors.

Les respostes normatives.

Per començar, ens referirem a les actuacions que es van emprendre des del marc polític i legal, sobretot mitjançant les dues lleis de beneficència promulgades, amb una referència prèvia a les dues constitucions que els donaren aixopluc: la primera constitució¹⁷², la de Cadis, de 1812, que s'havia restaurat durant el Trienni Liberal (1820-23), quan es va promulgar la primera llei de beneficència, i la Constitució moderada de 1845, que era vigent en aprovar-se la segona llei de beneficència de l'any 1849.

La Constitució de Cadis i la Llei de beneficència de 1822

La Constitució de Cadis de 1812¹⁷³ va encetar pròpiament el constitucionalisme espanyol i es considera un dels millors textos occidentals de l'è-

169. L'any 1823 ja van ser destruïdes a Camprodon diverses màquines de filar i cardar. Ibídem pàg. 37.

170. Un informe de la Junta de Comerç relatiu a aquest darrer conflicte, "aunque insistiendo en el principio de «libertad de contratación» entre el fabricante y el obrero", reconeixia "lo escaso del jornal" i que "en efecto, algunos pocos fabricantes han exigido mayor tiro del corriente a los tejidos". Ibídem, pàg. 39.

171. "...restarien al capdavant, tant en l'escala de l'estimació social com en el de la fortuna". J. Fontana, *La fi de l'antic règim...*, op. cit., pàg. 52.

172. Malgrat que l'any 1807 es va aprovar l'Estatut de Baiona, es considera que no és pròpiament una constitució, sinó una "*carta atorgada*". J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 10-12.

173. Es considera que la Constitució de Cadis constituí la primera oportunitat perquè els polítics catalans fossin cridats a participar activament en la política espanyola, encara que no sembla que hi tinguessin un paper gaire destacat, a excepció d'Antoni de Capmany, sense tenir en compte l'anècdota de la primera presidència de les Corts que

poca.¹⁷⁴ Proclama els principis propis de la filosofia de la Il·lustració, com ara que la sobirania resideix essencialment en la Nació¹⁷⁵ (art. 3), que la nació està obligada a conservar i protegir mitjançant lleis sàvies i justes la llibertat civil, la propietat i els altres drets legítims de tots els individus que la componen (art. 4), que entre les obligacions de tots els espanyols hi ha la de ser justos i benèfics (art. 6) o que l'objecte del Govern és la felicitat de la Nació (art. 13). A més dels principis liberals i ètics que incorpora, estableix criteris de racionalitat per millorar el funcionament social.

En regular el govern interior de les províncies i els pobles (títol VI) estableix mecanismes d'actuació en el camp social, específicament en la salut pública i l'assistència sanitària, l'educació i la beneficència, com a competència dels ajuntaments: a) "la policia de salubritat i comoditat"; b) "tenir cura de totes les escoles de primeres lletres i dels altres establiments que es paguin amb els fons del comú", i c) "tenir cura dels hospitals, hospicis, cases d'expòsits i altres establiments de beneficència, sota les regles que es prescrivuin" (art. 321, 1r, 5è i 6è), que desenvoluparan els esmentats "encàrrecs" sota la inspecció de la diputació provincial (art. 323), a la qual, a més de "promoure la prosperitat" (el gran eix de la Il·lustració), li pertocarà, segons l'article 335 (punts 5è i 8è), promoure "l'educació de la joventut" conforme als plans aprovats, així com tenir cura que els "establiments piosos i de beneficència" compleixin el seus respectius objectius, i proposar al Govern les regles que creguin oportunes per reformar els abusos que s'observin.

Poc temps després del retorn a Espanya com a rei (març de 1914), Ferran VII va acabar amb tots aquests somnis liberals mitjançant el Decret de 4 de maig de 1914, amb el qual s'invalidava tota l'obra de les Corts de Cadis i es retornava a l'absolutisme, amb un breu parèntesi, iniciat amb la insurrecció de Riego a Andalusia, conegut com el Trienni Liberal (1820-1823), en què el rei hagué d'acceptar la Constitució de Cadis ("Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional (...)"). Fou en aquest breu retorn liberal que nasqué, el dia 6 de febrer de 1822, la Llei sobre l'establiment general de la beneficència, que més endavant comenta-

va protagonitzar Ramon Llätzer de Dou. Aquest personatge —qualificat de camaleònic per Fontana— juntament amb Creus, Utgés i Papiol va formar part del sector reaccionari que es va enfrontar a les reformes que es proposaven.

174. "...soportando la comparación con la Constitución francesa de 1791 o la americana de 1787", J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 10.

175. Pel que fa al fet nacionalista, és interessant el comentari de P. Vilar: "Al meu entendre, la Guerra de la Independència marca el moment de la història en què la 'unitat espanyola', la 'unitat nacional' s'afirma millor: (...) Cadis serà (...) el 1810, el gresol on intenta elaborar-se una nació espanyola alhora unitària i renovada". Citat per Fontana a *La fi de l'antic règim*, op. cit., pàg. 165.

rem. Tanmateix, va tenir una vida efímera, ja que aquesta etapa liberal fou truncada per la intervenció dels Cent Mil Fills de Sant Lluís i el suport de la Santa Aliança a Ferran VII, a partir de la qual Espanya s'immergí novament en l'absolutisme i entrà en l'anomenada *dècada ominosa*, amb la nova derogació de les normes de les Corts de Cadis i amb una situació econòmica catastròfica, la pèrdua de colònies i l'oposició liberal a l'exili. La Constitució de Cadis encara va revifar uns mesos, a partir del motí dels sergents a la Granja (12 d'agost de 1808), que la imposaren a la regent Maria Cristina, que aconseguí substituir-la per una constitució més moderada, promulgada el 18 de juny de 1809.

La beneficència va néixer legalment, doncs, dins de l'Estat liberal, que li va donar cabuda "y desarrolló la asistencia al indigente, que empezará a denominarse beneficencia, dentro de un contexto público, como servicio administrativo (...)"¹⁷⁶ Tanmateix, es discuteixen els motius pels quals es va crear: creixement de les necessitats, economia ciutadana, influx del protestantisme perquè l'Estat assumís tasques assistencials o influència de la secularització i del moviment racionalitzador.¹⁷⁷ Altres autors assenyalen com a possibles causes la supressió de les facultats dels gremis, que ensorrà la protecció social gremial, la desamortització dels béns de l'Església, la supressió d'ordes religiosos, monestirs i convents que destrueixen les bases financeres i institucionals de l'assistència religiosa, o la liquidació del sistema senyorial.¹⁷⁸ Tampoc no es poden excloure motivacions de caire controlador: "Nace la beneficencia concebida, no como una fundación personal, sino como un servicio público de clasificación, control, asistencia o represión de las clases populares más necesitadas."¹⁷⁹

En les taules 9 i 10 es pot veure una síntesi de les dues lleis de beneficència promulgades a Espanya.¹⁸⁰ La primera, la Llei de 6 de febrer de 1822 sobre establiment general de beneficència, de signe més radical, va tenir una vigència molt breu, ja va ser suprimida per Ferran VII a l'entrada de la *dècada ominosa*, encara que fou restablerta per poc temps el 1836. Aquesta llei assignà un paper molt rellevant als ajuntaments i a les juntes de beneficència municipals i parroquials; tanmateix, la manca d'experiència, els pocs recursos que disposaren i la curta durada de vigència de la norma impedí el desenvolupament i la posada en marxa de moltes accions. D'aquesta llei s'han de remarcar alguns aspectes:

176. J. M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 70.

177. C. Alemán i M. García Serrano, *Fundamentos de Bienestar...*, op. cit., pàg. 84.

178. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 164.

179. P. Carasa Soto, *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900* (Universidad de Valladolid, 1987), pàg. 520.

180. Sobre la beneficència a Girona vegeu el complet treball de Josep Puy *Pobres, orfes i dementes. La beneficència a Girona. 1849-1885* (Ajuntament de Girona, 2002).

a) El protagonisme públic i més concretament el municipalisme. Es tracta d'una nova institució important de les polítiques públiques a favor dels més desvalguts. Aquesta preponderància pública es completa amb la subjecció a l'ordre de la policia que estableix la llei de tots els establiments de beneficència, inclosos els patronats particulars, els seus fons i rendes (art. 127), i la supressió de tots els establiments destinats a l'objecte públic de beneficència no mencionats a la llei, adjudicant els seus fons als que existeixin a la província, i de les juntes governatives de les cases de beneficència (art. 37).

b) Fa una detallada relació dels beneficiaris de la llei, que inclou les dones que hagin concebut il·legítimament, els menors (nascuts a la maternitat, orfes desemparats, nens pobres), els indigents de la parròquia (pobres vergonyants), els captaires (els veïns amb llicència escrita i els transeünts pobres de solemnitat amb llicència), els malalts pobres (en general, del poble, els convalescents i els bojos).

c) Les seves actuacions s'adrecen a l'atenció personal (subsistència i cura personal), a l'educació (primera ensenyança de nens pobres a les parròquies, a les maternitats i les cases de socors) i a la salut (vacunació de nens pobres, hospitalització domiciliària, atenció en hospitals públics, cases de convalescència i cases de bojos); ultrapassen, per tant, l'àmbit del que actualment entenem per serveis socials, tot i que inclouen força prestacions i activitats d'atenció personal organitzades i tècniques susceptibles d'aquesta consideració.

d) L'organització està descentralitzada en les juntes municipals de beneficència i les juntes parroquials, en els pobles més petits, amb funcions molt àmplies, des de les de recaptació de fons fins a les assistencials i de control. És interessant la composició d'aquestes juntes, on a més dels representants de l'ajuntament (alcalde i regidors) i de l'Església (rector), n'hi ha del sector de la salut (metge i cirurgia) i del veïnat (veïns il·lustrats i caritatius). Aquí es pot veure com, malgrat la secularització que implica el seu caràcter públic, en realitat "más bien se trata de atenuar la ruptura formal, con una presencia simbólica. En todo caso esta presencia eclesial es casi permanente, incluso con sistemas políticos aparentemente más distantes de la Iglesia".¹⁸¹

e) Per dirigir les accions de beneficència assenyala una clara preferència per les germanes de la caritat ("para desempeñar todos los cargos de Beneficencia que les estén encomendados, especialmente en la dirección

181. C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 114.

de las casas de maternidad, y en la asistencia de los enfermos de ambos sexos en los hospitales”) (art. 14), encara que també hi podien intervenir les associacions que tinguessin per objecte la cura de nens expòsits o l’assistència als malalts (art. 15), que en tots els casos s’entenen “directa y exclusivamente con los Ayuntamientos respectivos, y solo en el caso de tener que reclamar de agravio contra ellos podrán dirigirse en derecho á las Diputaciones provinciales; las cuales en todo lo relativo al ramo de Beneficencias se entenderán con el Ministerio de la Gobernación de la Península” (art. 16). Amb aquesta regulació sembla que segueix clarament el principi de subsidiarietat.

f) El dispositiu assistencial de resposta s’articula a l’entorn de les dues modalitats bàsiques tradicionals, però opta per defensar “l’hospitalitat domiciliària davant les tesis que defensaven l’internament i reclusió dels malalts”¹⁸² i crea, per això, el càrrec de comissari de pobres, que s’havia d’encarregar de distribuir els socors domiciliaris (art. 87) d’acord amb els requisits d’accés que la mateixa llei establia. L’enfocament de l’atenció domiciliària era el que avui anomenaríem *sociosanitari*, ja que incloïa els socors domiciliaris per atendre les necessitats personals dels indigents i l’hospitalització domiciliària que subministrava als malalts pobres, l’atenció sanitària (vocals amb el títol d’infermers, sota el parer del facultatiu) i farmacèutica (medicaments necessaris) (art. 86-93 i 98-102). Els tipus d’establiments que establia la llei eren cases de maternitat a cada província, cases de socors i centres assistencials, i es distingia entre les cases de socors i els hospitals públics per a malalts que no poguessin ser atesos a casa, separant les cases de convalescència. Situa als afores dels pobles les cases per recollir i curar els bojos de tota mena, protegeix els drets dels malalts amb algunes prohibicions (el tancament continu, l’aspresa de tracte, els cops o els grills i cadenes) i propugna mesures terapèutiques (se’ls ha d’ocupar en els “trabajos de manos” més possibles i adequats).

g) El finançament, com quasi sempre, és el punt dèbil que va dificultar que es duguessin a terme totes les seves previsions. La llei unifica els fons de beneficència en una sola classe, amb independència de la seva procedència, que separa en dues classes: els generals i els municipals.

182. Josep Puy, *Pobres, orfes i dementats...*, op. cit., pàg. 38.

Taula 9: *Llei de beneficència de 1822*¹⁸³ (*Ley de 6 de febrero de 1822, sobre Establecimiento general de Beneficencia*)

DEFINICIÓ	No hi ha una definició específica de <i>beneficència</i> . Cal deduir-ne el significat a partir de les funcions i dispositius que estableix.
BENEFICIARIS	Cal també desglossar-los dels diferents tipus d'atenció: - Totes les dones que hagin concebut il·legítimament a partir del setè mes i hagin de demanar socors en el refugi per a dones embarassades i parides de la casa de maternitat (arts. 42-43). - Els nens menors de dos anys nascuts a la maternitat si la mare determina deixar-los o els que foren "expuestos ó entregados a mano" per ser atesos al departament de lactants, després d'aquesta edat són traslladats al departament de criança i conservació. - Els orfes desemparats i els nens de la casa de maternitat més grans de sis anys per entrar a les cases de socors, els impeditos i els altres pobres que no tinguin cap recurs "para proporcionarse el sustento diario" i que no se'ls pugui socórrer a casa seva. - Els nens pobres per accedir a la primera ensenyança i vacunar-se (art. 21). - Els indigents residents a la parròquia, de bons costums i tenor ofici o ocupació coneguda per rebre socors domiciliaris (arts. 86 i 88). - Els estrangers que s'estableixin en un poble amb algun ofici, art o professió útil i s'impossibilitin per guanyar el seu manteniment participen en tots els socors que la nació dispensi als espanyols necessitats i estan subjectes a les mateixes lleis i reglaments (art. 92). - Els captaires veïns del lloc amb llicència escrita de la Junta Municipal de Beneficència per demanar almoïna, fins que es posi totalment en marxa la llei (art. 96). - Als captaires transeünts amb un passaport que expressi que són pobres de solemnitat se'ls pot

183. El text íntegre d'aquesta llei figura a l'annex IV, "Apéndice de legislación histórica núm. 6", dins J. M. Alonso i B. Gonzalo González, *La asistencia social...*, op. cit., pàg. 466-489.

BENEFICIARIS	donar la llicència per demanar almoïna com els veïns (art. 96). - Malalts pobres per rebre els socors i medicaments establerts pel facultatiu dins l'hospitalitat domiciliària (art. 98-99). - Malalts pobres que tenen el domicili al poble, que tenen malalties sospitoses o que no poden ser atesos a casa seva i han de ser curats en els hospitals (art. 98). - Malalts convalescents pobres dels hospitals per ser atesos en els hospitals de convalescents (art. 116). - Bojos de tota mena. No especifica que siguin pobres; al contrari: determina que s'ha d'establir per reglament el que han de pagar "los que puedan costear su curación" (art. 119 i 126).
RESPONSABILITATS PÚBLIQUES	Les juntes municipals o parroquials han de tenir cura de: - l'hospitalitat i els socors domiciliaris - la primera ensenyança als nens pobres - vacunar els nens pobres - recollir expòsits i desemparats - conduir als establiments de beneficència els que no puguin ser atesos a casa seva (art. 21-22) Tenen la tutela i la curaduria dels individus d'ambdós sexes que es criïn a la casa de maternitat (art. 63). Han de presentar anualment: - els comptes documentats dels fons - una idea exacta de l'estat de l'hospitalitat i dels socors domiciliaris
ORGANITZACIÓ	Junta Municipal de Beneficència. Ha d'atendre tots els assumptes d'aquest ram com a auxiliar del seu respectiu ajuntament. La composició ha de ser de nou membres (alcalde, regidor, rector, quatre veïns il·lustrats i caritatius, un metge i un cirurgià) si el municipi té menys de 400 habitants, i de set en els municipis més petits (art. 1-10). Obligacions (art.12): 1. Fer observar la llei, els reglaments i les ordres als directors, administradors i altres empleats dels establiments de beneficència. 2. Informar l'ajuntament sobre la necessitat d'augmentar, suprimir o arreglar algun establiment.

ORGANITZACIÓ

3. Proposar arbitris per a la seva dotació i socors a la indigència en les necessitats extraordinàries.
4. Executar les ordres del Govern sobre mendicitat.
5. Rebre i examinar els comptes dels establiments i després d'examinar-los passar-los a la censura de l'ajuntament.
6. Tenir cura de la bona administració dels establiments.
7. Proposar als ajuntaments el director i administrador dels establiments.
8. Elaborar anualment el pressupost de les despeses i l'estadística de beneficència i passar-ho després a l'ajuntament.
9. Presentar anualment a l'ajuntament els comptes documentats dels fons invertits en l'hospitalitat i socors domiciliaris.

Junta Parroquial de Beneficència

(en les poblacions amb molta població):

Funcions:

1. Col·lecta de l'almoïna
2. Subscripcions voluntàries
3. Hospitalitat i socors domiciliaris
4. Primera ensenyança
5. Vacunació dels nens pobres
6. Recollida dels expòsits i desemparats
7. Conduir als establiments els que no puguin ser atesos a casa seva (art. 21)

Subjeccions i supressions:

- a) Tots els establiments de beneficència, incloent-hi els patronats particulars, els seus fons i rendes, queden subjectes en tot a l'ordre de policia que prescriu la llei (art. 127).
- b) Tots els establiments destinats a objecte públic de beneficència no mencionats en la llei s'han de suprimir i s'han d'adjudicar els fons als establiments que encara hi hagi a la província (art. 134).
- c) Supressió de totes les juntes governatives de les cases públiques de beneficència i les seves oficines (art. 37).

GESTIÓ	- Càrrecs de beneficència: es prefereixen les germanes de la caritat (art. 14). - Associacions que tinguin per objecte la cura de nens expòsits o l'assistència als malalts. - Germmandats: s'ha de procurarar atreure-les als objectes de la caritat (art. 15). - Visitador: ha de ser nomenat per la Junta per vigilar els establiments (art. 13). - Comissari de pobres: encarregat de distribuir els socors domiciliaris i de donar-ne compte a la Junta (art. 87).
DISPOSITIU ASSISTENCIAL	ESTABLIMENTS - Cases de maternitat: n'hi ha d'haver a cada província. Han de tenir tres departaments: refugi per a dones embarassades o que ja han parit, lactància dels nens, nens que s'han d'educar fins a l'edat de 6 anys (art. 40.70). - Cases de socors: a cada província n'hi ha d'haver una o més d'una, segons les circumstàncies. Han d'acollir els orfes desemparats, els nens de la casa de maternitat de més de 6 anys, els impeditos i els altres pobres sense recursos. Són asils de la pobresa involuntària i es prohibeix destinar-hi persones per via de correcció o càstig. Activitats: primera ensenyança, treball (s'establiran fabriques i tallers). Als assistits se'ls permetrà una "prudente y arreglada libertad" (art. 71-85). - Hospitals públics: per als malalts que no puguin ser atesos a casa. N'hi ha d'haver a totes les capitals de província i altres pobles que el Govern consideri convenient, però cap no en podrà tenir més de quatre, que no comprendrà el de convalescència, que serà separat sempre que sigui possible, i el de bojos, que ho serà sempre. Hi ha d'haver departaments o sales separades per homes i dones, nens i adults, parteres i dones que ja han parit, o segons diferents malalties, a part de peces separades per als malalts que es paguin l'estada ells mateixos o que els la paguin els seus amos o alguna altra persona (art. 104-114).

DISPOSITIU ASSISTENCIAL	Normativa mínima: per reglament. Preveu la regulació de l'entrada, col·locació, permanència i sortida de malalts, ventilació, neteja i fumigacions, la manera de dipositar els cadàvers, la quantitat i qualitat dels aliments, l'ordre i les hores de prendre'ls, l'ordre i l'ascens dels facultatius, les atribucions, l'autoritat sobre els empleats, l'admissió i les obligacions dels practicants, el temps i manera de les visites (art. 115). Cases de convalescència: als afores dels pobles que sigui necessari, preveu un reglament per regular el règim interior (art. 166-118). Cases per recollir i curar els bojos de tota mena: poden ser comunes a dues províncies o més i no poden ser a la capital. Els homes i les dones han d'estar separats, i si és possible, segons el caràcter i període de la malaltia. En aquestes cases no es pot usar mai el tancament continu, l'aspresa en el tracte, els cops, els grills i cadenes (art. 119-126), i se'ls ha d'ocupar en els "trabajos de manos" més possibles i adequats (art. 123).
	ASSISTÈNCIA DOMICILIÀRIA
	- Socors domiciliaris: s'han d'atendre les necessitats dels indigents a domicili (només quan no sigui possible es poden conduir a una casa de socors). Requisits: ser veí de la parròquia, de bones costums i tenir ofici o ocupació coneguts. Preveu el treball a domicili si la necessitat prové de la manca de feina (subministrament de matèries primeres) (art. 86-93). Comissari de pobres: hi ha d'haver un membre de la Junta que s'encarregui de distribuir els socors domiciliaris i de donar compte setmanalment a la Junta de les activitats i ajudes que es concedeixin (art. 87). Prohibició absoluta de demanar almoïna: quan hi hagi establertes les cases de socors i els auxilis domiciliaris, només poden demanar almoïna transitòriament els captaires del poble amb llicència de la Junta Municipal (art. 93-96). - Hospitalitat domiciliària: n'hi ha d'haver a tots els pobles en què les circumstàncies ho permetin. Aquest servei ha de subministrar a tots els

DISPOSITIU ASSISTENCIAL	malalts pobres a casa seva els socors i medicaments necessaris, nomenant un o més vocals, sota el títol d'infermers, que s'encarregaran de fer els informes i escoltar el parer del facultatiu abans de subministrar cap tipus de socors (art. 98-102). Col·laboració: de les associacions de caritat dedicada assistir els malalts a casa seva. La junta de Beneficència s'ha de posar d'acord amb l'associació per auxiliar-la en les seves operacions en cas necessari (art. 102). Subsidiarietat de l'atenció hospitalària: es limita als que no tinguin domicili al poble, i als que tenen malalties sospitoses.
FINANÇAMENT	FONS DE BENEFICÈNCIA Els fons de qualsevol procedència s'unifiquen en una sola classe: destinats al socors de les necessitats establertes per la llei. Classes: - Generals: procedents de rendes, consignacions i arbitris que assignin les Corts. Serveixen per socórrer les cases de beneficència del regne i auxiliar els pobles en les necessitats ordinàries. - Municipals: rendes, béns, censos, drets, accions i altres arbitris particulars a què tinguin dret els establiments de beneficència i les almoines que col·lectin les juntes dels pobles. Serveixen per mantenir els establiments de beneficència i els socors domiciliaris de cada poble.
SALUT	Les juntes municipals parroquials han de tenir cura de (art. 21-22): - La vacunació dels nens pobres - L'hospitalització domiciliària - Els hospitals públics - Les cases de convalescència - Les cases de bojos
EDUCACIÓ	Les juntes municipals parroquials han de tenir cura de la primera ensenyança dels nens pobres a les maternitats i les cases de socors.

Font: elaboració pròpia.

La Constitució de 1845 i la Llei de beneficència de 1849

La Constitució promulgada el 23 de maig de 1845 es va voler presentar com una simple reforma de la constitució anterior, però en realitat es pot considerar com una veritable nova constitució que tenia un enfoc polític que convenia als interessos dels moderats.¹⁸⁴ Centrant-nos en els drets, podem dir que restringia alguns drets i mantenia l'absència de referències explícites als aspectes socials. Una altra característica era l'increment substancial del centralisme en detriment del món local, com reconeix el preàmbul de l'actual Llei de bases del règim local de 1985: "El fortalecimiento del poder Ejecutivo y el coetáneo despegue de la Administración del Estado reduplican las posibilidades de controlar eficazmente a las entidades locales, sometidas, al fin, a la férrea centralización que ahora ya con miras inmovilistas, los moderados llevaron a sus últimas consecuencias en las Leyes municipal y provincial de 1845."

Aquest context constitucional, ben diferent del de la llei anterior, condiciona la regulació i organització de la nova Llei de beneficència, aprovada el 20 de juny de 1849, més moderada, que tingué una llarga vida, com veurem. Es tracta d'una llei marc molt més curta que l'anterior, i per tant, els seus reglaments adquireixen una gran importància, especialment el Reglament general d'aplicació de la Llei de 14 de maig de 1852, així com les normes de classificació dels establiments de 6 de juliol de 1853, la supressió de les juntes provincials i municipals de 17 de desembre de 1868, la recuperació de les juntes provincials i la instrucció per organitzar la beneficència de 27 de gener de 1885. Comparant aquesta llei amb l'anterior, Casado i Guillén conclouen que aquesta darrera és "más contemporizadora, pero ambas coinciden y éste es un cambio político clave, en colocar la responsabilidad obligatoria de los órganos del Estado por encima de las que voluntariamente pudiera asumir la Iglesia u otras entidades e individuos; ese sería el plano de la Beneficencia particular".¹⁸⁵ Pel que fa al contingut d'aquesta segona llei i al seu reglament, podem assenyalar els trets bàsics següents:

a) En relació amb l'altra llei, podem dir que es va passar de la municipalització a la provincialització de la beneficència i que es va reforçar alhora un procés des de la subsidiarietat fins a la centralització ("La direc-

184. "El objetivo de esta Constitución es conforme al régimen político en un sentido exclusivamente moderado para garantizar el ejercicio del poder por este partido y asegurar el dominio político y social de la oligarquía, suprimiendo las alternativas que habían existido en años anteriores. La Constitución de 1845 impone la ideología, las instituciones y el orden de los moderados" (J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 40); "una Constitución muy favorable al poder ejecutivo" (P. Vilar, *Historia...*, op. cit. pàg. 82).

185. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 164.



Psiquiàtric de Salt.

ción de la beneficencia corresponde al Gobierno”, art. 4), mitjançant la creació l’any 1847 d’un òrgan propi de l’Administració central, la Dirección General de Beneficencia y Sanidad en el Ministerio de la Gobernación. Com assenyala Puy de manera clara, la Llei de 1849 “centralitzava i provincialitzava l’activitat benèfica i arraconava el protagonisme municipal”, i destaca la diferent concepció d’aquesta llei amb la de sanitat: “Havia de ser una altra llei —la de Sanitat de 1855— qui donés suport als ajuntaments i establís el funcionament de l’assistència a la gent pobre i necessitada per part de les autoritats i facultatius. L’ajuntament es responsabilitzava de la caritat i l’atenció més directa i domiciliària. El cens de pobres corresponia a l’autoritat municipal. La Llei de Sanitat esdevingué el referent de moltes iniciatives del consistori en aquells anys”. Aquest aspecte significava a la pràctica l’establiment d’una doble “xarxa” assistencial; així mateix, aquesta relació amb la sanitat pot ser rellevant per entendre esdeveniments posteriors.

Malgrat aquest procés de centralització legal, en la realitat del dia a dia els que van haver d’assumir el paper assistencial van ser la província i el municipi. Per això, el paper bàsic de l’Estat, malgrat que tingués altres responsabilitats, va ser bàsicament, com s’ha dit, de disseny i control: “El proceso, en último término, conduce a la uniformización de las instituciones y a su control des de las instancias administrativas provinciales. Se trata de

una evolución paralela a la sufrida por las instituciones asistenciales de la época.”¹⁸⁶

b) Pel que fa als equipaments, es continuà l'esquema d'establir una xarxa assistencial completa amb un sistema de responsabilitats ben determinat. Una primera classificació dels establiments és entre els privats i els públics, i aquests darrers s'estructuren a partir de criteris territorials: generals (establiments per a bojos, sordsmuts, cecs, impeditos i decrepits; art. 2 del Reglament), provincials (hospitals per a malalts, cases de misericòrdia, cases de maternitat i cases d'expòsits i cases d'orfes i desemparats; art. 3 del Reglament) i municipals (cases de refugi i hospitalitat passatgera i beneficència domiciliària). S'ha d'insistir, com mostren tots els estudis, que l'Estat, malgrat les seves responsabilitats, no tingué una participació destacada en la creació de centres amb fons estatals.¹⁸⁷

El plantejament general sobre les modalitats assistencials s'inverteix a favor de la reclusió: “Havia arribat el moment, també, de conformar la proposta d'un sistema tancat i de clara inspiració a favor de la reclusió dels que no entraven en el joc social. El paper de molts establiments assistencials agafa força i protagonisme.”¹⁸⁸ Poden servir d'exemple l'esmentada casa i l'hospital de misericòrdia de Barcelona i altres de semblants amb funcions assistencials i reformadores en diversos indrets del Principat. En el darrer terç del segle XVIII a l'esmentada Misericòrdia barcelonina hi havia cap a un miler d'acollits, “amb predomini de les dones (...) que ingressaven per manca de recursos per a mantenir-se, perquè eren orfes o desemparades, o havien estat recluses per ‘mala conducta’ (...). Allí resaven, treballaven molt —feien una jornada de deu hores— i menjaven poc (...)”¹⁸⁹ és a dir, les institucions de recollida sovint es convertien en fàbriques de treball forçat.¹⁹⁰

Tanmateix, la resta de pobres no institucionalitzats, que també eren molts, es dedicaven a mendicar per Barcelona i rodalies. En general, es considera que malgrat les polítiques de reclusió esmentades, “se acentuaron las políticas de asistencia domiciliaria, que eran las más económicas, frente a las institucionales, pero los criterios de asistencia y control social, las categorías de pobres asistidos y los modos de hacer frente a los problemas

186. C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 123.

187. “En 1855 se enumeran los establecimientos de beneficencia general que funcionan como tal y son siete. De ellos tres en Madrid, dos en sus proximidades —Leganés y Aranjuez—; uno en Toledo y otros en la provincia de Guadalajara”, ibídem, pàg. 120.

188. J. Puy, *Pobres, orfes i dementats...*, pàg. 40-41.

189. Informació procedent de Montserrat Carbonell citada per J. Fontana a *La fi de l'antic règim...*, op. cit., pàg. 55.

190. “...a l'estil de les *workhouses* angleses”, ibídem, pàg. 54-55.

sociales siguieron siendo los tradicionales de los siglos modernos. Las iniciativas siguieron estando, cuando las hubo, en el ámbito privado o en el ámbito municipal, como en los siglos anteriores”.¹⁹¹

c) Per auxiliar el Govern en la direcció de la beneficència s'estableix una junta general a Madrid, juntes provincials a les capitals de província i juntes municipals als pobles (art. 5 i seg.). Aquestes juntes estan integrades per representants polítics, eclesiàstics, representants de les corporacions locals, algun patró dels establiments i altres nomenats a dit. En aquest esquema ocupa un lloc central el cap polític o governador civil, que es converteix en “representant directe i efectiu del control de l'Estat en l'administració de la beneficència pública provincial i municipal”. Al caràcter bàsicament consultiu de les juntes se li atribueix una funció específica important, com la que fa referència a la proposta dels reglaments especials dels establiments de beneficència (art. 10 i 11). Així, a Girona, per posar un cas concret, la Junta Provincial es va crear el 6 d'octubre de 1849 i l'any 1885 es va aprovar el *Reglamento para la dirección, régimen y administración de establecimientos provinciales de beneficencia pública*, que tenia un desenvolupament que incorporava plantejaments força avançats.¹⁹²

Amb els trasbalsos polítics i les crisis econòmiques d'aquests anys és fàcil comprendre que les accions de la beneficència tinguessin una evolució complexa i complicada, però en tot cas la beneficència va desenvolupar un paper important en l'atenció a les persones més desvalgudes. Tanmateix, el seu ampli desenvolupament reglamentarista no va poder amagar les greus deficiències de funcionament, tant pel que fa a la qualitat com als efectius assistencials, que foren molt reduïts.¹⁹³

191. F. Santolaria, *Marginación y educación...*, op. cit., pàg. 228.

192. Estableix que l'hospici quedarà dividit en quatre seccions: lactància, pàrvuls, adults (més de set anys) i finalment vells, valetudinaris, cecs i sordsmuts. La Comissió proposa una nova organització, convençuda que és més científica i més avantatjosa per als allotjats, i els divideix en seccions segons les edats, tenint en compte l'atenció des de l'instant del naixement fins a la mort. “En totes —diu el reglament— es procurarà proporcionar als asilats un complet desenvolupament físic, una bona educació i la instrucció convenient perquè siguin útils a si mateixos i a la societat”. Vegeu: A. Vilà Flaquer i A. Vilà Mancebo, “Els serveis socials. Balanç del segle XX”, *Revista de Girona*, núm. 200, maig-juny de 2000, pàg. 134.

193. És interessant veure el balanç dels recursos de la beneficència de mitjan segle XIX que es va publicar a la *Gaceta* el 12 de desembre de 1857, reproduït per C. Alemán a *El sistema público...*, op. cit. pàg. 221-222.

Taula 10: *Llei de beneficència de 1849 (Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849)*

DEFINICIÓ	No hi ha una definició específica de <i>beneficència</i> , cal deduir-ne el significat a partir de les funcions i dispositius que la Llei estableix.
BENEFICIARIS	Els establiments de beneficència no poden admetre pobres captares vàlids (art. 18).
RESPONSABILITATS PÚBLIQUES	- La direcció de la beneficència correspon al Govern (art. 4). - El Govern té facultats per crear o suprimir establiments públics i privats, seguint el procediments que estableix la llei (art. 15).
ORGANITZACIÓ	Junta General: - Té funcions consultives del Govern en matèria de beneficència (art. 10). - Proposar al Govern l'aprovació dels reglaments dels establiments de beneficència al seu càrrec (art. 11). Juntes provincials (art. 12): - Han d'establir, on sigui possible, juntes de senyores que com a delegades tinguin cura de les cases d'exposits. - S'autoritza l'establiment de cases subalternes de maternitat. Juntes municipals (art. 13): - Organitzar i fomentar els socors domiciliaris, sobretot en espècie. - Determinar el nombre de juntes subalternes de socors domiciliaris per barris: juntes parroquials de beneficència domiciliària.
DISPOSITIU ASSISTENCIAL	ESTABLIMENTS - Els establiments de beneficència són públics (art.1), exclouen únicament els que es mantinguin "exclusivamente con fondos propios donados o legados por particulares [...]". - Queden exclosos els establiments de "beneficència no voluntaris": els disciplinaris i correccionals (art. 19).

DISPOSITIU ASSISTENCIAL	- Els establiments que pertanyien al patrimoni reial s'han de continuar regint pels seus reglaments (art. 19). - Classificació dels establiments (art. 2-3): - o Establiments generals - o Establiments provincials (són provincials per la seva naturalesa les cases de maternitat i d'expòsits i les cases d'orfes i desemparats) - o Establiments municipals
	DOMICILIÀRIA
	- La llei esmenta com a competència de les juntes municipals “todo género de socorros domiciliarios, y muy particularmente los socorros en especie”, sense detallar res més.
FINANÇAMENT	BÉNS DE LA BENEFICÈNCIA - Els que posseïen els establiments en el moment d'aprovar la llei o els que es creïn en el futur. - Les quantitats que es consignin en els pressupostos generals, provincials i municipals.

Font: elaboració pròpia.

Mesures legals en relació amb la infància

Com ja s'ha comentat, la greu situació de la infància va ser una de les causes de la intervenció pública, especialment en el segle XIX. Tanmateix, molt abans—des del segle XVI i XVII—, ja es comptava per atendre aquest col·lectiu amb una gran diversitat d'equipaments reformadors no carcellers—vegeu la taula 11— i diferents mesures educatives, protectores i represores que en bona part subsistiren fins aquesta etapa que tractem. Pel que fa a l'ensenyament, pot ser interessant veure què passava en el cas de la ciutat de Girona. Salomó Marquès descriu al començament del segle XVIII, pel que fa a primeres lletres, la situació següent: “(...) hi ha mestres privats amb escola oberta al públic i que tenen permís dels Jurats per ensenyar. Alguns fins i tot són pagats per la ciutat per ensenyar gratuïtament els nombrosos nens pobres que hi ha a Girona (...) L'ensenyament en alguns casos es fa a la mateixa casa del mestre i en alguns locals de l'Ajuntament”.¹⁹⁴ També s'ha vist com la Constitució de Cadis assignava als ajuntaments la

194. S. Marquès, *L'ensenyament a Girona al segle XVIII*, Col·legi Universitari de Girona, 1985, pàg. 19.



Façana Hospici Ntra. Sra. de la Misericòrdia de Girona. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)



Retrat de noia de l'hospici. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

responsabilitat sobre totes les escoles de primeres lletres i les que es paguessin amb els fons del comú i com la llei de beneficència inclouen entre les seves atencions la primera ensenyança de nens pobres de les parròquies, a les maternitats i a les cases de socors, a més dels aspectes relacionats amb la salut i l'atenció social.

Tanmateix, les mesures més importants es prenen en el segle XIX en l'àmbit penal i protector. En el Codi penal de 1822 s'atenuen les penes, s'eximeix de culpabilitat els menors de set anys i a partir d'aquesta edat fins als 17 s'introdueix la qüestió del discerniment. Els codis posteriors de 1848, 1850 i 1870 fixaren la minoria d'edat als 9 anys i des d'aquesta edat fins als 15 s'aplicava el criteri del discerniment. D'altra banda, s'establí per primer cop l'atenuació de la responsabilitat als menors de 18 anys. També s'han d'esmentar els reglaments de 1805 i 1807, que disposaven la separació dels menors a les presons —l'Ordenança general de presons de 1834 ho reiterava i concretava¹⁹⁵— i tractaven de la formació escolar i professional. Pel

195. L'article 123 de l'Ordenança General de Presons de 1834 establia aquesta separació en els termes següents: "(...) mando que todos los presidiarios menores de dieciocho años que haya en cada presidio, vivan unidos en una cuadra o departamento con total separación de los de mayor edad".

que fa a la protecció, s'ha d'esmentar la Llei de protecció a la infància i repressió de la mendicitat, promulgada el 12 d'agost de 1904, considerada com "la más perfecta de Europa, de aplicarse en los términos que estaba concebida",¹⁹⁶ que s'adreçava a menors de 10 anys, si bé el reglament de desenvolupament ho va ampliar fins als 16 anys, i feia referència als aspectes morals i educatius, juntament amb els sanitaris, que s'atenien de forma prioritària.¹⁹⁷ Aquesta normativa va continuar vigent "en esencia —salvo algunas modificaciones— hasta el advenimiento de la democracia y la elaboración de las Leyes de Servicios Sociales en las respectivas comunidades autonómicas, a través del Decreto de 2 de julio de 1948" (text refós de la legislació de protecció de menors).¹⁹⁸

Taula 11: *Principals tipus d'equipaments d'atenció a la infància*

HOSPITALS	El concepte d'hospital era molt ampli, i sovint feien les funcions d'atendre i educar la infància.
HOSPICIS	Amb l'especialització sanitària dels hospitals s'anomenen <i>hospicis</i> les institucions que acollien vells, malalts mentals, cecs, leprosos, orfes, pobres, expòsits, transeünts o altres col·lectius relacionats amb la pobresa i la marginació.
CASES DE MISERICÒRDIA	Tenien funcions semblants a les dels hospicis.
"INCLUSAS"	Acollien nens acabats de néixer abandonats, fins als 6 anys.
CASES D'EXPÒSITS	Atenien els nens de 6 a 12 anys que provenien de les "inclusas" .
CASES D'ORFES	Destinades a nens orfes de 6 a 12 anys.

196. I. Palacio i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 74-75.

197. Aquesta llei havia estat "promovida y largamente discutida por la Sociedad Española de Higiene entre 1900 y 1902, así como por el Congreso Español de Deontología Médica en su Asamblea de mayo de 1903", ibídem, pàg. 75.

198. Ibídem, pàg. 76.

COL·LEGIS DE NENS DE LA DOCTRINA	Tots aquests col·legis tenen unes funcions molt semblants: acollir els orfes o abandonats per criar-los i ensenyar-los fins a l'edat de treballar. Alguns van desenvolupar també funcions de reforma.
COL·LEGIS DE DESEMPARATS	
COL·LEGIS DE NENS DE L'AMOR DE DÉU	
OBRES PIES	
CASES DEL "TRABAJO Y LABOR"	Es crearen per afrontar l'augment de la prostitució i es feien als afores de les ciutats. La de Madrid es convertir en casa de galera.
BEATERIS	Recollien les prostitutes i les mares solteres abandonades, moltes adolescents, per vetllar per la seva "salvació". Unes s'adreçaven a la vida religiosa ("casas de arrepentidas") i altres es col·locaven al servei domèstic, o bé se'ls buscava marit.
CASES DE PENEDIDES O DE RECOLLIDA	

Font: elaboració pròpia amb les dades de l'estudi de Julián Palacios a *Menores y marginados*.¹⁹⁹

La qüestió social i les noves respostes

El procés d'industrialització, com s'ha comentat, significà canvis socioeconòmics importants en el tipus i magnitud de les necessitats, fins al punt que els dispositius existents es revelaren totalment insuficients. La situació a Espanya, "[...] el deplorable estado de las clases populares, como consecuencia de la tardía industrialización", va donar lloc a l'anomenada "cuestión social, fenómeno de amplias y dramáticas dimensiones ya desde las últimas décadas del XIX".²⁰⁰ Per afrontar aquests nous reptes calien solucions diferents, que es començaren a desenvolupar en aquesta etapa, paral·lelament a les accions de beneficència i a les altres a què ja ens hem referit. A continuació assenyalarem algunes de les noves i singulars respostes sorgides a l'entorn del món laboral, on s'observen accions i manifestacions pròpies, algunes molt properes als serveis socials.

199. Julián Palacios, *Menores y marginados...*, op. cit., pàg. 49-58.

200. Irene Palacio i Cándido Ruiz Rodrigo, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 16.

L'ajuda mútua obrera

En el segle XVIII a Espanya es va produir una gran expansió dels “montepíos”, com a societats de socors mutus sorgides com a conseqüència de la supressió de les confraries i germandats gremials²⁰¹ i afavorides per l'impuls que reberen del Govern. En general, aquestes societats tenen com a objectiu “asegurar riesgos, tales como la enfermedad, accidentes o incapacidad para seguir trabajando o muerte. Para asegurar tales hechos, los afiliados alimentaban mediante una cuota mensual un fondo de reserva capaz de responder en caso de producirse alguno de los riesgos cubiertos”.²⁰²

A Catalunya, des dels anys trenta del segle XIX s'observa una tendència cap a un moviment associatiu,²⁰³ d'ajuda mútua i cooperatiu. Entre les entitats primerenques cal destacar la constitució a Barcelona de l'Associació Mútua d'Obrers de la Indústria Cotonera (1840), la creació de la Comissió de la classe de filadors (1854) o la fundació de la cooperativa L'Antiga del Camp de l'Arpa (1866). L'any 1868 se celebrà a Barcelona el Congrés Obrer de tendència federal, mutualista i cooperativista i l'any 1899 el Primer Congrés Cooperativista Català.

Pel que fa al foment de l'estalvi obrer,²⁰⁴ s'ha de ressenyar la fundació l'any 1844 de la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de Barcelona,²⁰⁵ que fou la primera a Catalunya. Es tracta, doncs, d'entitats de socors mutus per cobrir determinats riscos que preocupaven els treballadors i que desenvoluparen importants funcions de previsió i també d'ajuda i promoció dels treballadors.

Dins aquest moviment també es crearen, cap a mitjan segle XIX, els ateneus obrers, amb funcions bàsicament culturals, però també de trobada i ajuda solidària, com l'Ateneu Català de la Classe Obrera de Barcelona (1861) o l'Ateneu Igualadí de la Classe Obrera (1863), i al començament del segle XX, la coneguda Escola Moderna que fundà Ferrer i Guàrdia el 1901 i que propugnava un ensenyament laic i racionalista adreçat als obrers.

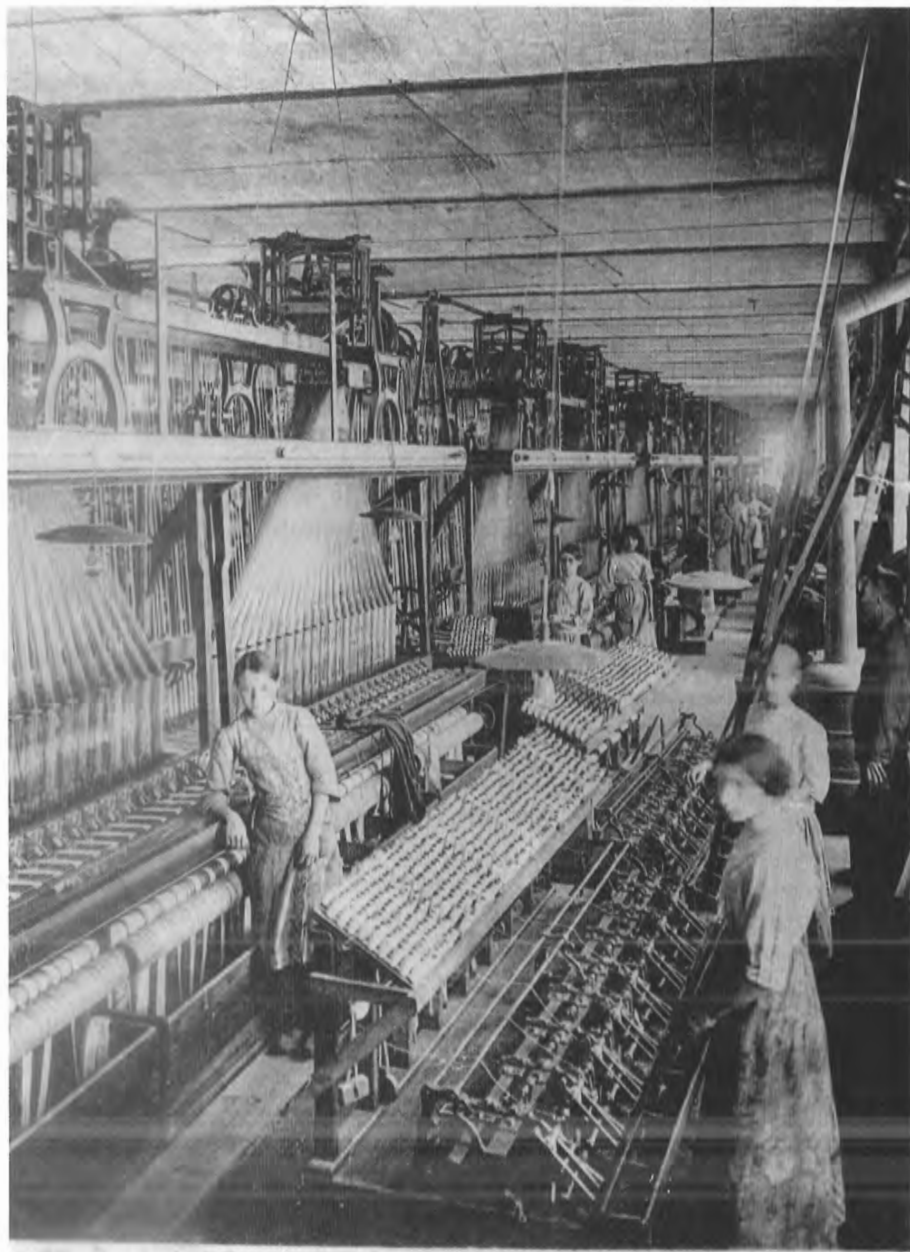
201. Reial Ordre de 27 de juny de 1767.

202. C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 98.

203. Una Reial Ordre de 1839 autoritza els obrers a constituir societats d'ajuda mútua i de beneficència.

204. Malgrat els antecedents d'algunes caixes d'estalvis a Alemanya i als Països Baixos des de 1778, s'atribueix a Jeremy Bentham (1748-1832) la idea de les caixes com a entitats públiques receptores de les aportacions dels obrers amb l'objecte de proporcionar-los seguretat en l'estalvi i les assegurances, especialment en la vellesa.

205. La seguiren a Catalunya, en el segle XIX, la Caixa d'Estalvis de Sabadell (1859), la Caixa d'Estalvis Laietana de Mataró (1863), la Caixa d'Estalvis de Manresa (1865), la Caixa d'Estalvis de Terrassa (1877) i la Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu (1896).



27.- Sociedad Anónima Grober.- Fábrica de Girona. Telares mecánicos Jacquard, para la fabricación de galones, agremanes, etc.

Vista parcial d'una nau de la fàbrica Grober de Girona, amb telers mecànics. Nens i dones tenen cura de les màquines. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

També es pot esmentar l'acció social empresarial, amb diverses realitzacions: mutualisme laboral, accions benèfiques o en l'àmbit de la salut, l'habitatge o l'educació.

La legislació laboral i les assegurances socials

Per afrontar la peremptòria situació dels treballadors que s'ha descrit, al final del segle XIX es va crear mitjançant el Reial decret de 5 de desembre de 1883 la *Comisión para el estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo*, amb l'objectiu bàsic d'estudiar la situació i preparar la legislació necessària. Aquesta comissió formava part d'un paquet de reformes socials del nou Govern liberal presidit per Posada Herrera, que incloïa a més el sufragi universal, el foment de la institució pública, el servei militar obligatori i la reforma fiscal. Aquesta comissió va elaborar diferents estudis i projectes²⁰⁶ que possibilitaren l'aprovació de les primers normatives de protecció social i laboral, com la Llei d'accidents de treball de 30 de gener de 1900,²⁰⁷ la Llei de 13 de març de 1900 sobre condicions de treball de les dones i els nens i el Reial reglament d'aplicació de 13 de novembre de 1900 o el Reial Decret de 25 de maig de 1900 de creació d'escoles en els establiments industrials i fabrils i concessió de permisos per facilitar la instrucció dels obrers.

Aquesta comissió tingué continuïtat en l'Institut de Reformes Socials (IRS), creat pel Reial decret de 23 d'abril de 1903 amb l'objectiu de "preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras" (art. 1). Carmen Alemán li atribueix un paper clau en la configuració dels serveis socials i del benestar: "Ciertamente el siglo XX va a ser un siglo de profundas transformaciones en el campo de los servicios sociales. Cambios acelerados que desde la superación de la beneficencia pública llegará hasta la aparición del bienestar social, como se consigna en la Constitución española de 1978. Pero el inicio de este recorrido se sitúa en el Instituto de Reformas Sociales."²⁰⁸

L'esmentat institut, d'acord amb la seva finalitat, va preparar diversos estudis relacionats amb les qüestions socials i va impulsar la preparació de múltiples mesures legals, entre les quals es poden esmentar: la Llei de 8 de

206. Per exemple les bases per a una llei d'invàlids del treball el 1887.

207. Per ampliar la qüestió de l'evolució de les normes sobre la invalidesa, vegeu l'estudi de Manuel Aznar "La evolución histórica de la protección a la invalidez en la Seguridad Social española", *Boletín de estudios y documentación del SEREM*, núm. 7, febrer de 1977, pàg. 21-34.

208. C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 131.



Escena de les obres del túnel del ferrocarril de Ripoll. Obrers enfilats en una bastida de fusta en l'interior de la roca foradada. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

gener de 1907 de prohibició del treball de la dona embarassada i la lactància; el Reial decret de 25 de gener de 1908, que prohibí el treball de dones i menors en determinades indústries insalubres i perilloses; la Llei de 22 de juliol de 1912, que prohibeix el treball nocturn de la dona; la Llei de 3 de març de 1904 del descans setmanal obligatori; la Llei de 12 de juny de 1906, que establia la inembargabilitat dels salaris i dels instruments de treball; la Llei de 27 d'abril de 1909 que regula la vaga; la Llei de 19 de maig de 1908 sobre conciliació i arbitratge industrial, o la Llei d'emigració de 21 de desembre de 1907.

Però l'IRS també actuà en el camp de la previsió. Va intervenir en la creació de l'Institut Nacional de Previsió (1908),²⁰⁹ conegut per les sigles INP, que es convertiria amb el temps en l'organisme bàsic de la Seguretat Social espanyola. Aquest institut va començar les activitats de previsió amb la

209. La llei de 27 de febrer de 1908, constitutiva de l'INP, li atribuïa els fins següents: "difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados al efecto, y voluntariamente, se constituya bajo este patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos; estimular y favorecer dichas prácticas de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares".

posada en marxa del retir obrer, la primera assegurança social a Espanya, que fou del tipus anomenat *llibertat subsidiada*, és a dir, intentava fer compatibles la llibertat d'afiliació i la cotització amb un subsidi públic que impulsés els esforços dels obrers amb pocs recursos. Va ser una fórmula que arribava tard i que de seguida es va revelar insuficient,²¹⁰ i per això calgué establir un sistema obligatori que es projectés sobre tota la societat. Es va posar en marxa l'octubre de 1919,²¹¹ amb un període transitori i un sistema d'incentius que es finançava amb aportacions dels empresaris i de l'Estat; en la primera fase les aportacions dels treballadors serien voluntàries i de millora de la pensió, fixades en la insignificant suma de 365 pessetes anuals. El reglament d'aquesta disposició regulava també un règim transitori de protecció als invàlids, fins que no s'organitzés una assegurança específica complementària de la de retir.²¹² L'any 1920 es va crear el Ministeri de Treball, que va integrar els dos instituts, l'IRS i l'INP.

Un esdeveniment important per al progrés de la protecció social fou la Conferència Nacional d'Assegurances per a Malaltia, Invalidesa i Maternitat, convocada per l'INP i la Caixa de Pensions per a la Vellesa i l'Estalvi (CPVE), que se celebrà a Barcelona del 20 al 26 de novembre de 1922, en la qual s'aprovà la implantació de les tres assegurances esmentades. La constitució de l'assegurança obligatòria de maternitat acomplia l'acord de la OIT (Conferència de Washington, 1919) i es va implantar mitjançant el Decret de 21 d'agost de 1923, però no es va posar en marxa fins al 1931, i l'assegurança de malaltia encara va trigar 20 anys a arribar.

La dictadura de Primo de Rivera (1923-30) va dissoldre l'IRS en el ministeri anomenat de Treball, Comerç i Indústria i va canviar l'intervencionisme reformista pel burocràtic. La Llei d'organització corporativa nacional de 26 de novembre de 1926 s'erigí en el text legal bàsic en la matèria, que establia "una compleja organización de la vida profesional que tiene por base el Comité paritario local y de oficio, y culmina en la Corporación Nacional de rama industrial regida por su Consejo de Corporación"²¹³. Tanmateix, sembla que no va arribar a posar-se totalment en pràctica.

210. Amb aquest sistema el nombre de titulars de pensions diferides no arribà mai als 25.000 en el territori de la CPVE, mentre que el nombre potencial d'afiliats es pot calcular al voltant d'un milió l'any 1920. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia* (Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1996), pàg. 426.

211. Reial decret d'11 de març de 1919. Aquesta assegurança cobria la població assalariada de 16 a 65 anys amb ingressos anuals inferiors a 4.000 pessetes.

212. M. Aznar, "La evolución histórica...", op. cit., pàg. 25-28.

213. C. Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 143.

Els drets socials a la Constitució de 1931

Per tancar aquest apartat i donar entrada al següent, s'han d'assenyalar alguns aspectes de la Constitució de 1931, que correspon a l'etapa de la II República, proclamada el 14 d'abril del mateix any, que va incorporar per primer cop la cobertura de determinades necessitats socials i que possibilità l'experiència de la Generalitat. Es van convocar eleccions a les Corts constituents el 28 de juny, amb uns resultats favorables a la coalició republicana socialista, que va obtenir 250 escons dels 464 que tenia la Cambra; el partit radical va obtenir un centenar de diputats i la dreta (partits agraris i conservadors, inclosos els representants de la Lliga i el PNV), uns 80 diputats.

Pel que fa als drets, es constata la preocupació de la Comissió constituent, presidida pel professor socialista Jiménez de Asúa, que el text reculli l'ampliació dels drets ciutadans, "en el doble sentido de recoger las aspiraciones sociales más sentidas, hasta entonces desconocidas por nuestros textos constitucionales, y de asegurar el cumplimiento de la declaración de derechos".²¹⁴ El text constitucional distingeix dos grups de drets: el primer es refereix als "individuals i polítics" (capítol I del títol III) i inclou una àmplia relació dels drets i llibertats civils i polítics (residència, circulació, inviolabilitat del domicili i de la correspondència, associació política i sindical, de reunió, llibertat de pensament i d'expressió, *habeas corpus*, etc.), amb la important incorporació del sufragi universal als 23 anys, que converteix Espanya en un dels primers països a reconèixer el sufragi universal femení. El segon grup de drets són els de "família, economia i cultura" (capítol II del títol III), que recull els drets de la família, el matrimoni i la filiació (art. 43) i, en el darrer paràgraf, estableix un manament exprés a l'Estat d'assistència als malalts, vells i nens: "El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la Declaración de Ginebra o tabla de los derechos del niño", i a l'article 46 declara l'obligació social de treballar, que gaudirà de la protecció que estableixin les lleis, però que, en tot cas, "La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna". A continuació, aquest article estableix un programa de "legislación social" que s'havia de posar en marxa i que inclou:

- Assegurança de malaltia, accidents, atur forçós, vellesa, invalidesa i mort.
- Treball de les dones i els joves i, especialment, protecció de la maternitat.
- Jornada de treball i salari mínim i familiar.
- Vacances anuals remunerades.
- Condicions de l'obrer espanyol a l'estranger.
- Institucions de cooperació, relació econòmicajurídica dels factors que integren la producció.

214. J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 100.

- Participació dels obrers en la direcció, l'administració i els beneficis de les empreses.
- Tot el que afecti la defensa dels treballadors.

L'article següent el dedica a la protecció dels camperols i els pescadors, i concreta també el programa legislatiu: patrimoni familiar inembargable i exempt d'impostos, crèdit agrícola, indemnització per pèrdua de collites, cooperatives de producció i consum, caixes de previsió, escoles d'agricultura i agropecuàries, obres per al rec i vies rurals.

Finalment, un altre dret social d'aquest grup que mereix un comentari a part és el dret a l'educació, establert a l'article 48, que assenyala que l'ensenyament primari serà gratuït, obligatori i laic i que es realitzarà mitjançant institucions educatives enllaçades pel sistema de l'escola unificada. Així mateix, l'article 50 permet que les regions autònomes organitzin l'ensenyament en les seves llengües respectives:²¹⁵ estableix l'obligatorietat de l'estudi de la llengua castellana i deixa oberta la porta perquè l'Estat pugui mantenir o crear institucions docents en tots els graus en l'idioma oficial de la República.

El tema de les autonomies "(...) fue, después del religioso, el más debatido, y las Cortes constituyentes lo abordaron con mucha prudencia, sin duda porque la mayoría de sus componentes, incluyendo a los partidos más democráticos y populares, eran reticentes a las autonomías."²¹⁶ La Constitució republicana de 1931 defineix a l'article primer Espanya com una República democràtica de treballadors i per fer possible l'autonomia de les regions estableix un nou concepte, "el Estado integral",²¹⁷ que considera compatible amb l'autonomia dels municipis i les regions, i en el títol primer possibilita la creació d'autonomies regionals ("...y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía" ²¹⁸; art. 8).

215. "El primer govern republicà procurà donar resposta a alguns dels temes que té plantejats l'escola a Catalunya. El mateix més d'abril de 1931 es promulga el Decret sobre la Llengua, que permet l'ensenyament en català. No oblidem que l'escola pública en castellà és el majoritari (...)", S. Marquès, "L'Educació. Balanç del segle XX", *Revista de Girona*, núm. 200, desembre de 2000, pàg. 150.

216. J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 107.

217. "(...) Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que sean compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en este sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso". Discurs del president de la Comissió redactora del Projecte, reproduït a J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 170.

218. "Artículo 11. Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12".

L'esquema bàsic del repartiment competencial té una certa similitud amb l'actual: competències exclusives de l'Estat (art. 14), competències compartides (la legislació de l'Estat i l'execució de les regions autònomes; art. 15) i la resta "podran correspondre a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes" (art. 16). L'aplicació d'aquesta fórmula de repartiment competencial de les matèries relacionades amb la intervenció social atribueix competència exclusiva a l'Estat en la "defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales" (art. 14 i 15), i com a competències compartides, amb execució de la regió, figura la legislació penal i social (art. 15 i 1), les bases mínimes de la legislació sanitària interior (art. 15 i 7), el règim d'assegurances socials (art. 15 i 8), el règim d'associacions (art. 15 i 10), però, igual que a la Constitució actual, no figurava com a competència de l'Estat la beneficència ni l'assistència social, que per tant, podien correspondre a les regions autònomes.

LES EXPERIÈNCIES D'AUTOGOVERN CATALÀ

A mitjan segle XIX sorgiren a els primers moviments regionals, que es considera que s'originaren degut "a la forma traumática y artificial en que se había realizado, varios siglos antes, la unificación del Estado español. Los elementos políticos, sociales y culturales de las unidades integradas nunca llegaron a una articulación satisfactoria".²¹⁹ El catalanisme com a moviment que propugna el reconeixement de la personalitat política de Catalunya enfront el centralisme imperant a Espanya comença a manifestar-se cap a la primera meitat de l'esmentat segle i la Renaixença com a procés de recuperació de la llengua i literatura catalana se situa a mitjan del mateix segle. La base del nacionalisme es concretà al *Memorial de Greuges* (1885). Des del punt de vista polític fou transcendent que al començament de segle s'establís a Catalunya un sistema de partits propis que aconseguí desplaçar els estatals, i que s'aconseguissin formular els fonaments per a l'autonomia a les Bases de Manresa (1892).

En aquest context de grans conflictes socials i polítics d'aquesta etapa cal situar les experiències que es presenten referides a les dues breus etapes d'autonomia que es desenvoluparen durant la Mancomunitat (1914-1925) i la Generalitat republicana (1931-1939). Algunes de les realitzacions d'aquests períodes s'han invocat sovint com a punt de referència dels serveis socials catalans, en alguns casos tal vegada mitificant-los o potser sobrevalorant-los. És cert que la brevetat dels períodes, les insuficiències competencials, jurídiques i els escassos recursos fan difícil d'avaluar les iniciatives i realitzacions efectuades. En els apartats següents es presenten algunes de les realitzacions

219. J. Solé Tura i E. Aja, *Constituciones...*, op. cit., pàg. 85.

pròpies més singulars relacionades amb les actuacions d'ajuda personal a les persones necessitades, en el benentès que el marc general de exposat abans era també aplicable en bona mesura a Catalunya.

La Mancomunitat de Catalunya

La iniciativa va sorgir d'una proposició aprovada per la Diputació de Barcelona el 30 de maig de 1911, que després va ser acceptada per les altres tres diputacions. Prenent aquest document com a punt de partida es va elaborar la ponència i les bases definitives que una comissió, encapçalada per Prat de la Riba,²²⁰ presentà a Canalejas i que es va comprometre a tirar endavant el projecte. En aquesta empresa es va trobar amb oposicions molt dures, però va aconseguir que s'aprovés el règim de mancomunitats provincials mitjançant el Reial decret de 18 de desembre de 1913, que autoritzava la mancomunació de les províncies de l'Estat.

Aquesta norma obrí les portes perquè el 26 de març de 1914 es promulgés el Reial decret d'aprovació de l'Estatut, pel qual es regia la Mancomunitat de Catalunya, que es constituí el 6 d'abril de 1914, presidida per Enric Prat de la Riba.²²¹ Estudiosos d'aquesta institució consideren que "ben mirat la Mancomunitat en el terreny administratiu era una tímida, molt tímida descentralització sobre matèries que en rigor l'Estat, en virtut de la mísera llei provincial, ja havia descentralitzat. El guany, en primer lloc, era polític, car significava el reconeixement de la voluntat del poble català en la unitat de Catalunya; en segon terme, la integració regional implicava una millor distribució de la riquesa del conjunt (...); per últim, es guanyava en dotar-se d'una administració més concentrada i immediata, a través d'uns homes més amatents, més amorosos i més coneixedors de les realitats i els seus problemes. Per últim, el text legal feia un reconeixement explícit i solemne: la reivindicació catalana no era un problema artificial (...) era l'aspiració de tot un poble per damunt d'etiquetes i partidismes".²²²

220. Prat de la Riba en la presentació a Canalejas explicava: "Estas Bases (...) no son obra de partido (...) pero es asimismo verdad que todos los partidos, con una sola excepción, encuentran en estas Bases satisfacción a una parte de los ideales que sustentan (...) Han sido elaboradas con alto espíritu de transacción y de armonía por hombres de todas las escuelas y de todos los partidos". Citat per Josep Termes a "De la Revolució de Setembre a la fi de la Guerra Civil", dins *Historia de Catalunya* (Barcelona, Edicions 62, 1987), pàg. 254.

221. "Desde su nuevo cargo, como si se tratara de la presidencia de un mini-estado, Prat de la Riba, desarrollaría una intensa labor cultural y de obras públicas, que permitiría rehacer el país y crear un excelente equipo de hombres de gobierno, mientras no vacilaría en incorporar personalidades de diversa posición política a una obra colectiva dirigida socialmente por la burguesía y políticamente por la Lliga Regionalista", I. Moles, citat per Juan Reglà, *Historia de Cataluña* (Madrid, Alianza Editorial, 1974).

222. Comentari de J. de Camps citat per J. Termes a "De la Revolució de Setembre...", op. cit., pàg. 256.

La Mancomunitat de Catalunya (1914-1925) s'estructurà en una assemblea general,²²³ integrada per tots els diputats provincials de les quatre províncies (96 diputats), i un consell permanent format pel president i vuit consellers, entre els quals hi havia una conselleria de beneficència i sanitat, una altra de política social i una altra de cultura i instrucció. El gener de 1920 les quatre diputacions catalanes van traspasar-hi les seves competències, que foren especialment importants en matèria de beneficència.

Es considera que la Mancomunitat va permetre refer i europeïtzar el país²²⁴, envoltant-se de professionals molt prestigiosos²²⁵ i possibilitant l'entrada de noves idees i promovent viatges a l'estranger per conèixer noves experiències.

De les diferents formes de producció de les respostes ens referirem bàsicament a les intervencions públiques catalanes, ja que el que s'ha dit amb caràcter general referent a les altres formes en l'apartat anterior serveix per a aquest període en concret. Potser únicament hem de fer referència a les respostes d'autoajuda organitzada per remarcar la puixança del moviment, com es desprèn del fet que l'any 1917 només a la província de Barcelona hi hagués 726 societats de socors mutus federades que aplegaven un total de 1.773.234 socis.²²⁶ En aquest àmbit es pot esmentar com a cas singular la societat de socors mutus, creada el 1901 a Barcelona amb el nom de Montepío de Santa Madrona, que després es denominà Institut de la Dona Treballadora. Aquesta societat oferia assegurança de malaltia, subsidi de maternitat, atenció mèdica al part i serveis domèstics durant les setmanes de descans obligat de les parteres. Aquesta entitat, que el 1921 es va integrar a l'obra social de la CPVE, va passar de 6.000 sòcies el 1921 a 21.000 el 1930, amb tres clíniques, dispensaris i una escola d'infermeres.²²⁷

Les actuacions públiques realitzades s'exposen per matèries a continuació:

Beneficència i sanitat

En el moment de constituir-se la Mancomunitat, la beneficència i la sanitat a Catalunya, segons les censures que els feien els seus dirigents, es tro-

223. La Mancomunitat tenia un caràcter confederal, ja que qualsevol reforma de l'Estatut exigia primer que cada diputació per separat hi donés la seva conformitat, després de constituir una comissió amb quatre delegats, un de cada corporació, i finalment, el vot favorable de la majoria absoluta de l'Assemblea.

224. J. Reglà, *Historia de Cataluña...*, op. cit., pàg. 194.

225. Com seria el cas del psiquiatre Domènec Martí i Julià (1861-1917) i del seu deixeble Salvador Vives Casajoana (1886-1965) en el camp sanitari i social, que van incorporar els avenços de les tècniques psiquiàtriques a Catalunya.

226. A. Balcells, E. Pujol i J. Sabater, *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 430.

227. *Ibidem*, pàg. 429.

baven en una situació lamentable: "...la manera defectuosíssima en què (...) han portat fins avui les diputacions el servei de beneficència i el no menys lamentable i vituperable abandó en què té l'Estat la sanitat".²²⁸ Per això, tot i que en alguns casos no els corresponia (recordem que els equipaments generals de beneficència corresponien a l'Estat), van intentar millorar la situació, encara que fos mitjançant emprèstits.²²⁹ Entre els anys 1920 i 1924 la beneficència, la sanitat i l'acció social representaren en conjunt el 26,3 % de la despesa total de la Mancomunitat; era la primera partida en importància.

Les actuacions de la Mancomunitat es desenvolupaven mitjançant equipaments propis, com el manicomi de Salt, les cases de maternitat i d'expòsits, les cases de caritat i els hospitals que posseïa a les ciutats de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, i mitjançant subvencions, com la de l'Hospital Clínic de Barcelona, les germanes del pobres de Lleida o els ajuntaments de Reus, Tortosa i Valls, i en menor mesura, subvencions (34 a cases de caritat i asils, 11 de congregacions religioses, i 33 a institucions diverses,²³⁰ 16 de congregacions religioses). Segons la Memòria de l'obra realitzada, de 1914 a 1923 tenia al seu càrrec 2.070 malalts pobres i 5.448 nens i nenes acollits a les maternitats i cases d'expòsits.²³¹

Per grups de beneficiaris, destaquen dins aquest apartat les aportacions següents:

a. Malalts mentals pobres. L'atenció a aquest col·lectiu constituí el primer dels traspassos efectuats des de les diputacions (1915) i generà un seguit d'encàrrecs d'informes amb propostes d'actuació per millorar la situació dels malalts. En un d'aquests informes s'afirmava: "(...) no són tractats encara com a malalts sinó com a sers perillous i repulsius; estan més baix la direcció de l'empresa que té confiada la seva assistència, que baix la direcció facultativa; el coneixement que aquesta té dels malalts és casi nul, la teràpia individual no pot ser aplicada".²³² La primera assemblea de la Mancomunitat aprovà

228. Citat per A. Balcells et al., *ibídem*, pàg. 369.

229. Per exemple dels 50 milions de pessetes dels crèdits obtinguts el 1920, se'n van destinar quatre a beneficència, per a la construcció d'una part de la clínica d'observació i hospital per a malalties nervioses de Santa Coloma de Gramenet, millorar i acabar el Manicomi de Salt i ampliar la Maternitat de les Corts.

230. Fou important la subvenció de llits per a malalts mentals amb institucions privades com l'Institut Pere Mata de Reus o els centres de Sant Boi.

231. Totes aquestes dades procedeixen del treball d'A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 370.

232. Van fer informes els metges especialistes Domènech Martí i Julià, Joan Alzina i Tomàs Busquets. El text transcrit correspon al darrer, citat en el treball d'A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 372.



Edifici del Psiquiàtric de Salt construït per la Mancomunitat. (Foto IAS)

unes bases per reformar l'atenció al malalt mental que incloïen els punts següents: teràpia del treball, supressió de l'alcohol, distribució ordenada d'esbarjos, descongestió dels departaments, allotjament en un departament especial, règim de banys com a tractament i introducció de l'electroteràpia. Posteriorment, els plans proposats coincidien en la necessitat de crear un hospital psiquiàtric a cada demarcació. De tots els projectes esmentats, la Mancomunitat només en va poder realitzar dos: la construcció de dos nous pavellons a Salt i la constitució d'un patronat de malalts curats, adscrits a un mateix hospital, cosa que segons Oriol Casassas²³³ era l'inici de l'assistència psiquiàtrica externa, "extramurs", a Catalunya.

La valoració d'aquestes realitzacions és força diversa. En el costat positiu s'assenyalen les transformacions realitzades a l'esmentat centre de Salt, transferit per la Diputació de Girona, que era l'únic centre d'aquestes característiques de què disposava. A aquesta institució, que emprava els recursos terapèutics tradicionals i es trobava en unes condicions molt precàries, se li va canviar la denominació de *manicomi* per la denominació més digna

233 Oriol Casassas, "L'obra sanitària de la mancomunitat de Catalunya", dins *Primer Congrés Internacional d'Història de la Medicina Catalana*, Barcelona-Montpeller, juny de 1970 (Barcelona, Editorial Scientia, 1971), pàg. 341-345.

de *sanatori*²³⁴ i, consegüentment, es van transformar les instal·lacions i es van incorporar uns nous plantejaments que, a més d'abordar el tractament sanitari, incloïen el vessant social. També es considera una bona decisió la compra d'una finca a Santa Coloma de Gramenet per atendre els malalts mentals de la província de Barcelona, on, a més de l'assistència sanitària, hi havia previst crear tallers ocupacionals amb activitats rehabilitadores i de capacitat, i que els malalts compensats, si tenien capacitat laboral, poguessin treballar a la població i residir a la finca. Tanmateix, s'esmenten altres dades que no eren tan favorables; per exemple, no es va notar cap progrés ni millora pel que fa a les curacions entre el període de 1914 i els anys 1921-1922.

b. Atenció als pobres i desvalguts. L'any 1920 es van transferir els equipaments per atendre aquest col·lectiu (asils, hospitals i cases de maternitat), concretament: la casa de caritat i la casa de maternitat i expòsits de Barcelona; la casa de caritat, l'Hospital de Santa Caterina i la casa de misericòrdia de Girona; la casa de maternitat, l'Hospital de Santa Maria i la casa de misericòrdia de Lleida; i la casa de misericòrdia (maternitat i beneficència) de Tarragona. El dèficit de places era molt important: només per a Barcelona es calcula que l'any 1917 era d'uns 1.000 llits.

Les millores més importants es realitzaren a la casa de maternitat de Barcelona i també es començaren les obres de l'hospital de Lleida. La casa de la caritat, tot i ser insuficient, sembla que rutllava força bé, en part per la sostenibilitat econòmica aconseguida amb els ingressos procedents de la gestió dels serveis que tenien al seu càrrec, com els funeraris (conducció de cadàvers), la impremta, els tallers i la fleca. Una de les primeres accions que es van emprendre s'adreçà a posar ordre al maremàgnum dels acollits als establiments: es van diferenciar per edats i necessitats i es van cercar els recursos més idonis per a cada col·lectiu. Un bon exemple d'aquestes actuacions són les que es van efectuar a la casa de la caritat de Barcelona, on es van separar les persones grans dels infants i joves i es van establir programes per preparar la sortida dels joves, mitjançant la incentivació de l'estalvi.

234. "Al manicomi de Salt (1914-1915), que era l'únic al seu càrrec, ja que la resta eren de caràcter privat, hi van fer una millora notable i ja s'anomenà *sanatori*. En aquest centre es va passar de l'atenció tradicional —llits giratoris que movien el malalt en una posició o altra segons es cregués oportú augmentar la tensió sanguínia al cap o bé disminuir-la. S'utilitzaven també les contencions mecàniques en moments de crisi (corretges, cinturons, camises de força, etc.), les cel·les d'aïllament (...)— a l'adopció de plantejaments avançats: s'hi va instal·lar un pavelló d'hidroteràpia i un laboratori i es va propugnar la supressió de murs i la teràpia de repòs, amb la qual cosa s'allunyava la sensació de presó" Rosa Maria Gil i Joan Boadas, *El Psiquiàtric de Salt. Cent anys d'història* (Diputació de Girona, 1987), pàg. 106.

La casa de la maternitat, instal·lada en una finca que es va comprar a les Corts, estava estructurada en quatre pavellons²³⁵ que allotjaven 5.034 nadons i infants. Per atendre'ls disposaven de 78 dides, 56 mainaderes, 40 monges paüles que empraren com a sistema pedagògic en la formació dels infants el mètode Montessori²³⁶ i 23 empleades de serveis diversos. Un projecte interessant, presentat pel director del centre, pretenia canviar la vella institució per una nova "casa maternal catalana" on hi hauria un departament secret i gratuït al qual anirien les mateixes dones que atendien i una altra secció de pagament i pública, on les obreres, no d'almoïna, sinó amb els seus diners, poguessin anar-hi a parir amb totes les garanties sanitàries, i on les poguessin anar a veure els seus marits i les seves famílies.²³⁷

També s'efectuaren millores a la resta d'hospitals: s'augmentaren i milloraren les cambres de bany, els lavabos, es generalitzaren els vàters, s'instal·là llum elèctrica als dormitoris i en alguns llocs, la calefacció. La dotació de personal dels hospitals era molt millor que la dels manicomis; a l'Hospital de Santa Caterina, per exemple, hi havia 8 metges i un farmacèutic per a 250 malalts (31 malalts per metge).²³⁸

Política social

La Mancomunitat era conscient del retard d'Espanya en l'establiment d'assegurances socials obligatòries i en les polítiques socials en general. En tota aquesta etapa es nota una tensió entre els conservadors i els reformistes; aquests darrers pensaven que "l'assistència humiliant de la beneficència seria substituïda pel dret personal de l'obrer a un servei. Fins i tot s'argumentava que la subvenció de l'Estat a un sistema d'assegurances socials, pel seu caràcter preventiu, resultaria menys costós que la beneficència pública tradicional".²³⁹

Són significatius, com s'ha comentat a la primer part al tractar dels aspectes terminològics, els canvis d'adscripció i de denominació que es produïren al final de la dècada dels anys vint. Fins llavors Acció Social i Sanitat formaven un mateix departament i en l'exercici 1920-1921 Sanitat passà al departament de Beneficència i Acció Social es constituí en un únic departament.

235. Pot resultar simbòlic que al començament de la democràcia, en restaurar-se la Generalitat, s'instal·lès al Pavelló de Lactants la Direcció General de Serveis Socials i al Pavelló de l'Ave Maria la seu del Departament de Sanitat i Seguretat Social, on encara hi és.

236. Aquest sistema pedagògic està lligat al moviment de l'escola nova, iniciat per Maria Montessori a les *case dei bambini* (1907). A Catalunya fou aplicat per primer cop a l'escola de la Casa de la Maternitat (1913).

237. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 380.

238. *Ibidem*, pàg. 382.

239. *Ibidem*, pàg. 410.

tament, però canvià el nom pel de *Política Social*, que es considerava menys intervencionista i menys assistencial.²⁴⁰

Eren uns anys en què s'anava ampliant la protecció social; es va passar de la simple protecció social a les dones, infants i invàlids a la protecció d'altres col·lectius i riscos, com els malalts, ancians i desocupats, però també a l'habitatge (cases barates), la instrucció o la salut pública. L'enorme i violenta conflictivitat social d'aquests anys a Espanya va generar una paulatina centralització de les mesures en aquesta matèria fins a arribar a la creació del Ministeri de Treball l'any 1920, que va significar una pèrdua de competències de la Mancomunitat, que aquesta acceptà sense protestar, potser per la complexitat i conflictivitat de la temàtica. Tot i les mancances competencials, la Mancomunitat va intentar portar a terme algunes iniciatives, entre les quals sobresurten les següents:

a. L'Institut Social (IS), creat el 1905

Francesc Moragas, fundador i director general de la Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvi (CPVE), fou un dels principals impulsors d'aquest institut, que s'especialitzà en l'assistència a les dones obreres i de la petita burgesia, creant l'Institut de Cultura i Biblioteca Popular per a la Dona. L'IS fou el dissenyador i promotor del Museu Social.

b. El Museu Social, creat per la Diputació i l'Ajuntament de Barcelona

Aquest museu, dissenyat i promogut per l'IS, es va inspirar en experiències europees com el Museu Social de París o el d'Edimburg, i es va presentar aprofitant l'Exposició d'Economia Social de 1911. Les seves funcions eren l'estudi de temes socials, des de la seva dimensió estadística fins a l'elaboració de propostes per tractar els problemes. Són evidents les similituds d'objectius de l'Institut Social i del Museu Social amb l'esmentat Institut de Reformes Socials (IRS) estatal, però malgrat que es considerava centralitzat i allunyat de la realitat catalana, sembla que va tenir una incidència general superior.

Com a filial del Museu es va crear el Secretariat de l'Aprenentatge (1914) per a la formació professional, que l'any 1919 fou substituït per l'Institut d'Orientació Professional. Entre les activitats organitzades pel Museu cal esmentar el Congrés del Treball a Domicili (1917), on es posà de manifest la sobreexplotació obrera del treball a casa.

240. "El terme *acció social*, emprat a la Mancomunitat fins el 1920, recordava l'Acció Social Popular creada el 1907 pel jesuïta Gabriel Palau com a entitat assistencial obertament antisocialista però superadora del fracassat ideal neogremialista dels cercles obrers catòlics. Acció Social Popular assumia l'associacionisme obrer autònom i separat de la patronal, però el mantenia sota control eclesiàstic i l'emprava com a mitjà de recuperació de la influència social de l'Església, és a dir, com a eina de reconquesta catòlica de la classe obrera. El sindicalisme catòlic fracassarà a Catalunya", *ibídem*, pàg. 411-412.

Aquest museu es considera un precedent de l'Institut d'Investigacions Econòmiques de la Generalitat republicana, que continua alguns dels seus treballs.

c. La Borsa de Treball, creada el 1912

El Museu també intervingué en la constitució de la Borsa de Treball, que fou assumida per la Diputació i l'Ajuntament de Barcelona, sota control paritari patronal i obrer. La seva missió bàsica era constituir-se com a oficina pública i gratuïta de col·locació.²⁴¹ Entre les primeres actuacions del nou Ministeri de Treball hi ha la creació d'oficines públiques provincials de col·locació i de subvenció de les existents; la Mancomunitat va subvencionar la creació d'oficines a les 17 poblacions amb més de 17.000 habitants.

d. La ciutat Jardí

Era un projecte inspirat en la Cooperativa Garden City Committee de Londres, que consistia a descentralitzar la indústria cap al camp per tal de fer la vida més sana i barata, i urbanitzar el camp dotant-lo de serveis en l'àmbit social. Aquest projecte, tot i el suport de la Mancomunitat, va esdevenir amb el temps una utopia.

e. Les assegurances socials

Com s'ha indicat, a Espanya s'havia implantat l'any 1910 la primera assegurança social sota la forma de llibertat subsidiada, que a causa de les seves insuficiències es va canviar per les assegurances obligatòries, aprovades el 1919. D'altra banda, l'existència de l'INP, que era una caixa central independent de l'Estat, es conjuminà amb un sistema descentralitzat de caixes col·laboradores en determinats territoris, que en el cas de Catalunya fou la CPVE.

Durant el segon mandat de Puig i Cadafalch la Institució Catalana de Política Social impulsà algunes assegurances socials: a) bonificació de 91 pessetes als ajuntaments per a cada ancià resident a Catalunya en els darrers 30 anys que passés a estar pensionat pels municipis, acció concertada amb la CPVE; b) destinar 50.000 pessetes a una assegurança a favor dels nens asilats a càrrec de la Mancomunitat perquè poguessin percebre un dot als 20 anys, però a causa del fracàs de la iniciativa (sembla que per la deficient organització de les cases de beneficència) l'any 1920 es va organitzar l'estalvi a favor dels asilats. Tot i que s'ha trobat algun comentari elogiós, especialment de la política a favor de l'estalvi dels asilats,²⁴² altres especialistes consideren que les assegurances socials que impulsà la Institució fracassaren del tot.²⁴³

241. Entre els anys 1912 i 1922 la Borsa de Treball de Barcelona va tramitar 69.742 demandes obreres i 37.552 ofertes patronals.

242. Pilar Porcel, *De les arrels a la maduresa. Treball social al Vallès Occidental* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, 2000), pàg. 15.

243. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 427.

Una darrera iniciativa correspon al període en què Jaume Bofill fou conseller de Política Social i Francesc Moragas conseller adjunt, sense deixar de ser director general de la CPVE. Aquesta iniciativa es va concretar en una proposta al Ministeri de Treball per crear un consell d'inversions dels fons del retir obrer per tal d'assegurar que les inversions fossin per a entitats públiques. Amb aquests fons, nodrits amb les quotes recaptades de l'assegurança obligatòria, es pogueren construir escoles, cases barates o fer obres públiques locals.²⁴⁴ Aquest mateix equip va crear l'Institut Català de Mutualitats com a organisme públic, concertat amb la CPVE, que va intentar aplegar les societats de socors mutus, a les quals ja ens hem referit. Tanmateix, la Federació de Mutualitats, recelosa de la supeditació a la CPVE, s'oposà al projecte, que finalment va fracassar.

Altres àmbits

a. Salut pública

Es considera que la tasca de la Mancomunitat en l'àmbit dels serveis de salut fou bàsicament de suplència de les mancances de l'Estat, que era qui tenia reconegudes les competències. El 1920 es creà el Servei de Sanitat, que actuà en la lluita contra el paludisme, que tenia petits focus endèmics que calia suprimir, contra la febre tifoide, que continuava sent una amenaça no controlada, i la tuberculosi, que es mantenia com a preocupació constant de la població. Cal destacar la creació l'any 1921, a la barriada de Poble-sec de Barcelona, d'un servei d'assistència social dels tuberculosos²⁴⁵ on s'impartiren cursos monogràfics per a metges i es donava assistència ambulatoria i profilaxi a les famílies a fi d'evitar el contagi.

b. Educació

El 1913 la Diputació de Barcelona havia creat el Consell de Pedagogia,²⁴⁶ que el 1916 es passà a denominar Consell d'Investigacions Pedagògiques, que organitzà l'Escola Normal de Mestres, impulsà el mètode Montessori, creà biblioteques populars, realitzà cursos i instal·là la primera biblioteca pública de temes pedagògics de Catalunya. Rosa Sensat (1873-1961), figura clau en aquesta etapa, fou directora de l'Escola del Bosch de l'Ajuntament de Barcelona des de l'any 1914 fins a l'any 1930. L'any 1914 es van iniciar les escoles d'estiu per a mestres i també es van

244. Per exemple, l'any 1923 els préstecs concedits amb el fons del retir obrer van ser de 2.881.200 pessetes per a escoles i altres activitats culturals, 131.300 pessetes per a obres públiques locals, 511.000 pessetes per a cases barates i 625.000 per a hospitals. *Ibidem*, pàg. 428-429.

244. El 1923 es van visitar 2.393 malalts, 1.506 dels quals resultaren tuberculosos.

246. El primer director fou Eugeni d'Ors i Alexandre Galí en va ser el secretari.

crear institucions específiques que cal tenir en compte, com l'Escola Montessori i l'Institut Medicopedagògic el 1915, i dos anys més tard l'Ajuntament de Barcelona va crear l'Institut per a Nens Deficients.²⁴⁷

Aquesta experiència es va truncar amb la dictadura de Primo de Rivera, que va suposar un punt d'irrupció i l'entrada en una etapa d'estancament i de reculada.

Resulta molt difícil fer una valoració general de l'obra de la Mancomunitat. En relació amb les activitats relacionades amb els serveis socials, s'ha dit recentment que Enric Prat de la Riba "no era conscient que amb la seva acció de govern estava posant la primera pedra del que, a partir de la segona meitat d'aquest mil·lenni, en diem xarxa de serveis socials".²⁴⁸ En canvi, en aquells anys, l'oposició a la Lliga Regionalista²⁴⁹ valorava les actuacions de forma molt negativa: "una de les acusacions més punyents dels salistes i primoriveristes el 1924 fou que la Mancomunitat en mans dels catalanistes havien descurat la beneficència mentre gastaven diners en institucions d'alta cultura. Denunciaren que a les llistes d'espera morien de vegades els necessitats abans de rebre la notificació anunciant-los que per fi trobaven asil. Això no obstant, l'escàs interès dels homes de la Dictadura per aquest temes (...)".²⁵⁰ Alguns historiadors, referint-se al camp social, pensen que "la Mancomunitat era conscient, a l'altura de 1923, que el seu paper havia estat poc brillant en l'àmbit social",²⁵¹ tot i que d'altres de manera més matisada assenyalen que "l'obra de la Mancomunitat, limitada per falta de recursos i restringida a determinades àrees que la llei li atribuïa, fou no obstant això remarcable, i més si tenim en compte que es desenvolupà en un període temporal restringit".²⁵²

247. Alexandre Galí, "L'obra de la Diputació de Barcelona i de la Mancomunitat de Catalunya", dins *Història de les institucions i del moviment cultural a Catalunya (1900-1936)*, Barcelona, Fundació Alexandre Galí, 1979.

248. P. Porcel, *De les arrels a la maduresa...*, op. cit., pàg. 15.

249. "(...) amb la terminologia d'avui diríem que la Lliga fou un partit de centre dretes (...) De la Mancomunitat, la Lliga guanyà molt de prestigi. Ella la dirigeix en la persona de Prat de la Riba primer, i en la de Puig i Cadafalch després. Essent col·laboració de tots els partits, ella apareix al ulls de la gent simple com la veritable directora, i és ella qui realment la condueix". Josep Termes, "De la Revolució de Setembre...", op. cit., pàg. 264.

250. A. Balcells et al., *La Mancomunitat de Catalunya...*, op. cit., pàg. 378.

251. *Ibidem*, pàg. 431.

252. J. Termes, "De la Revolució de Setembre...", op. cit., pàg. 261.

La Generalitat de Catalunya

L'Estatut d'autonomia

Les primeres eleccions després del període de la dictadura foren les municipals; amb tot i això, es convertiren en un “referèndum entre el passat i el futur, entre la monarquia i la república”. Se celebraren el dia 12 d'abril de 1931, tingueren una alta participació i donaren la victòria als republicans per una àmplia majoria. A Catalunya significà el començament d'un període de predomini d'Esquerra Republicana. Després d'un dia d'incertesa, el 14 d'abril, es produeix un encadenament vertiginós d'esdeveniments: Companys proclama la República i una mica després Macià proclama la República Catalana, com a Estat integrant d'una confederació de pobles ibèrics, i a Madrid s'instaura un govern provisional de la República. Aquest nou govern entrà en negociacions amb Catalunya i el 17 d'abril es va arribar a un acord: es renuncia a la República Catalana però es crea un poder polític autònom que s'anomenarà amb el nom històric de Generalitat.

Per preparar el projecte d'Estatut el govern de la Generalitat va convocar una assemblea de representants dels ajuntaments que designà els 46 membres encarregats d'aquesta tasca, que un cop finalitzada rebé el nom d'Estatut de Núria, en record del lloc on es va elaborar. Després va ser sotmès a plebiscit pels ajuntaments catalans, i el resultat fou favorable, amb 8.349 regidors a favor, 402 abstencions i 4 en contra. El 2 d'agost de 1931 se sotmeté a referèndum del poble català amb el resultat següent: 593.691 vots a favor i 3.171 en contra. Es tracta, per tant, d'un document que gaudia d'un gran suport.

Un cop aprovada la Constitució republicana de 1931 que hem comentat, es va presentar el projecte d'Estatut, que es començà a debatre el 6 de maig de 1932. L'Estatut fou aprovat després de llargs i durs debats²⁵³ el 9 de juny per 214 vots a favor, 24 en contra i cap a unes 100 abstencions. El text aprovat era força diferent del de Núria, força retallat i aigualit; en part la mateixa Constitució ja n'havia limitat algunes reivindicacions.

De l'Estatut ens interessa destacar en relació al tema que tractem els aspectes següents:

a) La definició de Catalunya. Catalunya, que en el text de Núria es definia com “un Estat autònom dintre de la república espanyola”, en el redactat aprovat es considera com “una regió autònoma dins de l'Estat espanyol, d'acord amb la Constitució de la República i el present Estatut”.

253. “L'oposició a moltes demandes de Catalunya no vingué tan sols de la vella dreta centralista, en la qual destacava el catedràtic aragonès Royo Vilanova, sinó també d'intel·lectuals com Miguel de Unamuno i José Ortega y Gasset”, *ibídem*, pàg. 261.

b) Competències. Atribuïa a la Generalitat competència exclusiva en "beneficència i sanitat interior", mentre que el de Núria es referia a "assistència social".

c) Finançament. Aquest aspecte clau per al desenvolupament correcte de les competències a l'Estatut de 1931 és un sistema deficient de partida; com s'ha dit, era un estatut més polític que econòmic. Sobre aquest tema, acabem de comentar les dificultats econòmiques de la Mancomunitat i, com es veurà, més endavant, tampoc es resolgué en la Constitució del 1978 i l'Estatut del 1979, i encara avui és un tema que resta obert.

Després de discutir àmpliament aquestes qüestions, tenint en compte el desnivell entre impostos cobrats i despeses fetes,²⁵⁴ l'Estatut adoptava la mateixa fórmula financera que després adoptaria inicialment l'Estatut de l'any 1979 (el cost efectiu), és a dir, el finançament es feia basant-se en el cost dels serveis transferits, que en aquest cas es concretava de la manera següent: "Els ingressos per a cobrir el cost dels serveis traspassats s'obtenien amb la cessió a la Generalitat de la contribució territorial, rústica i urbana, i l'impost de drets reals. En cas de no ser suficients aquestes cessions, es va preveure que la Generalitat participaria en la recaptació a Catalunya de la contribució industrial i d'utilitats, fins a un 20 %, i en cas que encara no fos suficient, la Generalitat participaria, en la proporció necessària en l'impost del timbre."²⁵⁵ Durant tot el període no es va arribar a cap acord global satisfactori, sinó que s'hagué d'avaluar cada servei individualment.

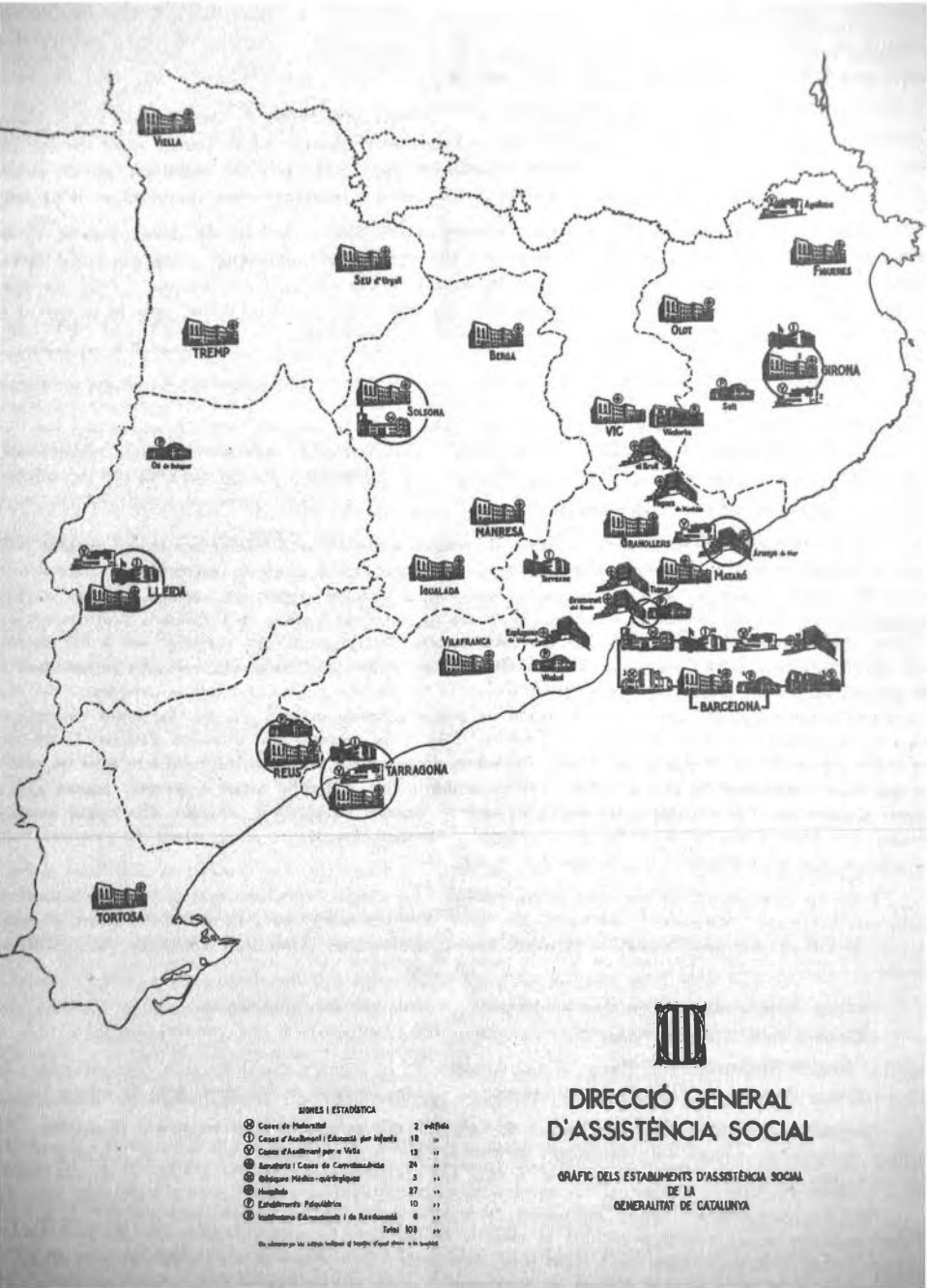
Les actuacions

La Generalitat republicana va disposar de molt poc temps per poder desenvolupar les seves polítiques i actuacions i, a més, en bona part ho féu en circumstàncies molt adverses i violentes, incloent-hi el període de la Guerra Civil. Per això, moltes de les accions quedaren en fase d'esborrany, de proposta o en un període inicial d'execució que dificulta qualsevol intent d'avaluació. En la revisió d'actuacions s'observa que moltes d'aquestes accions tenien com a precedent els projectes i les realitzacions de la Mancomunitat, que havien quedat estroncades set anys abans. A continuació assenyalarem algunes respostes que es consideren d'interès.²⁵⁶

254. "El 1930, Catalunya, amb una població aproximada de l'11 per cent del total d'Espanya, donava a l'Estat un 21,5 per cent de les seves recaptacions líquides i rebia de l'Estat un 5,5 per cent del seu pressupost", *ibidem*, pàg. 344.

255. *Ibidem*, pàg. 345.

256. Per ampliar aquest apartat es pot consultar el treball de Cristina Rimbau "La obra socio-asistencial de la Generalitat republicana", dins D. Casado, *Introducción a los Servicios Sociales* (Madrid, Acebo, 1987), pàg. 201-216.



Gràfic dels establiments d'assistència social de la Generalitat de Catalunya. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)

Tot i la preponderància pública que sembla desprendre's de l'Estatut d'autonomia i de l'Estatut interior, a la pràctica el sistema de prestació de serveis fou mixt, encara que la direcció i el control s'exercí des del sector públic. Aquest model es modulava en funció dels partits que tenien les responsabilitats de govern. Ja s'ha comentat la força del moviment mutualista privat, i cal tenir també present que els recursos de l'Església en aquest sector encara eren importants, tot i que la seva actuació era dispersa.²⁵⁷ Tant els agents esmentats com el cooperativisme, de gran implantació a Catalunya, tenien en el seu llistat de prestacions activitats i ajudes de serveis socials. Les obres socials de les caixes, i en concret les de la Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvis, col·laboraren, com havien fet amb la Mancomunitat, en diferents programes de la Generalitat d'atenció a la infància, la vellesa o la maternitat, així com en actuacions sanitàries, com la lluita contra la tuberculosi.

En aquest apartat cal esmentar també el sector empresarial, que impulsà actuacions socials per als seus treballadors, mitjançant guarderies, escoles, serveis assistencials i esportius; fins i tot començaren a incorporar treballadors socials. Recordem que des de l'Església, l'any 1932, es creà a Barcelona la primera escola d'assistents socials de Catalunya i de l'Estat.²⁵⁸

El sector públic estava format per la Generalitat i els ajuntaments; les comarques, tot i que s'havien realitzat diferents estudis i projectes per a la seva creació, només es constituïren, mitjançant decret, per a determinades funcions ja en temps de guerra.²⁵⁹

Una de les intervencions més remarcables es va produir amb l'adopció de mesures legislatives a favor de determinats drets i actuacions socials. En aquest aspecte és clau l'Estatut interior de Catalunya, aprovat per Llei el 26 de maig de 1933, que dedica el títol II als principis socials que emmarca-

257. "Un denominador común del sector católico de la época es su diversidad interna, que sintéticamente puede caracterizarse en las diferencias existentes entre los organizadores de las Semanas Sociales, las propuestas de Unió Democràtica, la Acció Social del Padre Palau, los sectores más conservadores de Acció Católica y las Juntas de Beneficencia". Cristina Rimbau, "La obra socioasistencial...", op. cit., pàg. 250.

258. "Només havien passat 5 anys de la posada en marxa de les dues primeres escoles de treball social a Europa (Viena, 1926; Brussel·les, 1927) i la primera als Estats Units d'Amèrica (1927) (...)" Pilar Porcel, *De les arrels a la maduresa...*, op. cit., pàg. 16.

259. "Al principio de este periodo se constituyó una ponencia para la redacción de una propuesta de nueva organización territorial que entregó sus trabajos en 1933, sin que el Gobierno de la Generalitat presentara ningún proyecto de Ley. No fue hasta el inicio de la guerra civil que se promulgó, mediante decreto, una nueva ordenación (38 comarcas y 9 *veguerías*) que estuvo vigente, por tanto, sólo durante tres años escasos y en una situación excepcional". A. Vilà, "La organización comarcal de Cataluña: aplicación a los Servicios Sociales", *Área Social*, núm. 0 (Cuenca), desembre de 1977.



La casa de cecs Pi i Maragall. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)

ren i complementaren els drets socials establerts a la Constitució, als quals ja ens hem referit abans. Aquests principis inclouen els referents a la família, que resta sota la salvaguarda de la Generalitat, i remetent a les lleis civils la determinació dels drets i deures dels fills, la investigació de la paternitat i la igualtat dels fills (art. 8). L'Estatut sotmet l'exercici de la propietat a l'interès social (art. 9); estableix la possibilitat de declarar determinats béns mobles i immobles d'interès públic (art. 10); declara l'ensenyament primari obligatori, gratuït, català i laic, la llibertat de càtedra i la salvaguarda de les institucions culturals (art. 11); declara el deure al treball i la protecció de la Generalitat, així com la formació professional i el foment de l'estalvi popular, el cooperativisme i el mutualisme (art. 12); estableix la disposició de poder gaudir de temps per complir els deures polítics i els càrrecs d'elecció popular (art. 13); prohibeix la usura (art. 15), i estableix la garantia de la Generalitat en tot allò que sigui competència seva i l'efectivitat del compliment de les lleis laiques i socials de la República (art. 16). L'article 14 el dedica a l'assistència social —recordem el canvi de denominació amb la beneficència que figurava a l'Estatut aprovat— i estableix el següent: "L'assistència social és un deure de la Generalitat. La Generalitat ordenarà l'assistència a la maternitat, als infants, als vells, als malalts i als invàlids, tot

cooperant al règim social d'assegurances per tal que els treballadors tinguin previstes econòmicament les contingències adverses de la vida. Les institucions d'assistència de caràcter privat seran intervingudes per la Generalitat."

La lectura d'aquest article ens mostra que el sentit del terme *assistència social* desborda àmpliament el que hem definit a la primera part del nostre treball -que és el que habitualment se li dóna-, ja que inclou aspectes de sanitat²⁶⁰ i de les assegurances socials. Per tant, aquest concepte d'assistència social és ben singular i ampli; per això, no semblen massa encertades les referències que s'hi fan sovint assenyalant-los com a precedent o bé comparar-lo amb significats posteriors d'aquest terme.

Pel que fa a les realitzacions concretes de la Generalitat, en primer lloc els equipaments i serveis que rebé de les diputacions, per la proximitat temporal, foren pràcticament els mateixos a què ens hem referit en tractar de la Mancomunitat, ja que des de l'Estat foren molt escassos els serveis transferits: "Casi no se traspasan equipamientos ni servicios, y las funciones hacen referencia a tareas tutelares, de inspección y legislación."²⁶¹

La filosofia i actuacions concretes que es realitzaren variaven força en funció dels partits que governaven i dels titulars de les conselleries, que canviaven sovint de dominació; així, els serveis d'assistència social estigueren incorporats a la Conselleria de Sanitat i Assistència Social, a excepció del període que va del desembre de 1932 al gener de 1933, que foren adscrits a Treball, i al final de la guerra, que foren adscrits a Governació. Tanmateix, l'any 1936 durant dos mesos va haver-n'hi una d'específica, la Conselleria d'Assistència Social, que després, com veurem, es va fer servir de precedent en la primera proposta elaborada en l'etapa democràtica referent als serveis socials.

Tot seguit resumim algunes de les realitzacions més singulars de la Generalitat seguint un criteri sectorial:²⁶²

a. Infància. Es produeix una renovació dels establiments i la millora de les mesures sociosanitàries internes. A la casa de caritat s'adopten noves mesures pedagògiques. També s'emprengueren actuacions sociosanitàries d'atenció maternal i d'atenció a la primera infància mitjançant la creació i la millora de guarderies, especialment en els aspectes de la salut. D'altra banda, amb la finalitat de sensibilitzar i recaptar fons per a la infància es va establir el Segell Proinfància (1933) i s'adcriviren les juntes provincials de menors traspassades a Assistència Social a l'organigrama dels patronats d'assistència social; a més, es va procurar millorar les funcions i els equipa-

260. La sanitat no figurava específicament a l'Estatut interior com a principi social, com és el cas del treball i l'educació.

261. C. Rimbau, "La obra socioasistencial...", op. cit., pàg. 255.

262. S'han utilitzat els treballs citats de C. Rimbau i de P. Porcel.



Segell Pro Infància. Concurs de cartells Vª Campanya. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)



Campanya higiene infantil. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)

ments: creació d'un departament psicològic, realització d'activitats preventives, mesures de desinstitucionalització, entre d'altres.

b. Dona. L'obra assistencial a la dona va procurar donar resposta a les aspiracions dels diferents moviments, per això, va recollir les propostes mitjançant una consulta interdepartamental. Les principals mesures que es van emprendre van ser legislatives: la Llei de capacitat jurídica de la dona, entre cònjuges, i el Decret d'interrupció voluntària de l'embaràs. Altres mesures s'adreçaven a la salut de la dona (especialment relacionades amb la maternitat i en el cas de la prostitució a través del programa de lluita antivenèria) i la infància. També es continuaren i s'aprofundiren les reformes iniciades per la Mancomunitat a la casa de la maternitat.

c. Gent gran. S'empengueren noves orientacions, especialment en l'assistència institucional, mitjançant la transformació dels asils en llars, la introducció de la laborteràpia i la teràpia ocupacional, l'obertura dels centres per sortir i per entrar les visites o les "cases de matrimonis".

d. Malalts mentals. Els recursos de què disposava per a aquest col·lectiu eren pràcticament els mateixos assenyalats en l'etapa de la Mancomunitat, tot i que sembla que els reberen en pitjors condicions. La Generalitat intenta posar al dia les institucions, procurant millorar els drets dels malalts, les instal·lacions²⁶³ i les actuacions terapèutiques amb la introducció de la laborteràpia i la potenciació de l'assistència "extramural",²⁶⁴ que ja s'havia iniciat, com hem vist, en la Mancomunitat.

Fou altre cop una dictadura, imposada a través d'una cruenta guerra civil, la que va estroncar aquesta segona experiència d'autogovern català i amb això les actuacions precursoras dels serveis socials, que tot just s'insinuaven. Per això es fa difícil de valorar-les, especialment si tenim en comp-

263. Al sanatori de Salt, l'únic de la Generalitat, es construí un pavelló de crònics i s'arranjaren els edificis vells; recordem que la Mancomunitat havia construït dos pavellons en l'esmentat recinte assistencial. Actualment, la Generalitat, en la nova etapa democràtica, està remodelant i unificant amb l'esmentat Hospital de Santa Caterina, al qual ens hem de referir en tractar dels hospitals de l'edat mitjana, per crear un modern parc hospitalari anomenat Martí i Julià. Possiblement, en un petit terreny del municipi de Salt es troben els signes i les restes per analitzar l'atenció als malalts mentals en el nostre país. Per ampliar aquest tema vegeu Rosa M. Gil, *L'assistència sanitària*, (Girona, Quaderns de la Revista de Girona, 2004).

264. En el projecte de Salt es propugna una atenció psiquiàtrica externa administrada des dels dispensaris. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: R. M. Gil i J. Boades, *El psiquiàtric de Salt...*, op. cit., i A. Vilà M. i A. Vilà F., "Els serveis socials...", op. cit., pàg. 135.



Casa de vells. (Foto Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Demarcació de Girona)

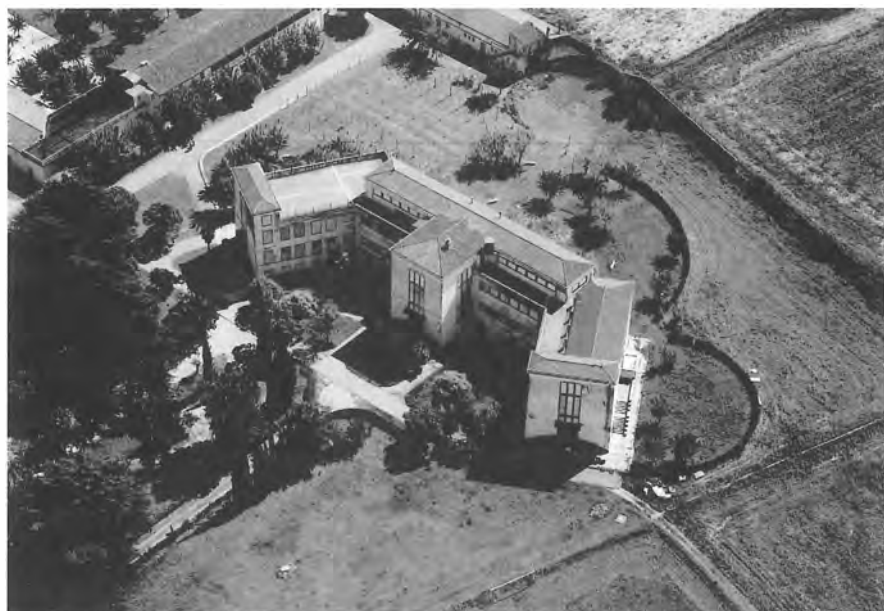


Foto aèria de l'edifici del Psiquiàtric de Salt construït per la Generalitat de Catalunya durant la República. (Foto IAS)

te la situació adversa i de confrontament violent en què es realitzaren; tanmateix, sembla que una part important s'adreçà a continuar l'obra iniciada per la Mancomunitat i que la part més nova es refereix al reconeixement dels drets socials i a la modernització dels equipaments i actuacions, així com a l'inici d'algunes experiències innovadores.

LA DICTADURA FRANQUISTA

Trets generals de la situació

Els efectes de la guerra en la demografia van significar una sagnia important, majoritàriament d'homes joves, i en l'economia repercutiren en el mercat de treball, on es calcula que la població activa es va reduir un 8 %. Cal tenir en compte a més dels morts, els casos dels mutilats, els depurats per responsabilitats polítiques²⁶⁵ i l'absència temporal dels joves per fer el servei militar. Aquest buit del mercat laboral va provocar diversos fenòmens, entre els quals és interessant destacar els següents: a) incorporació de la dona i el nen al treball, legal o subterrani; b) treball a mig ritme per manca d'energia, matèries primeres i recanvis de maquinària, i d) promoció laboral dels addictes al règim. Entre aquestes conseqüències, des del punt de vista de la recuperació demogràfica, destaca la immigració, que començà pocs anys després d'acabada la guerra i es va concentrar en les zones industrials tradicionals; en canvi, s'observa un descens de la població o un creixement molt baix a les comarques rurals. Pel que fa al nivell de vida, el descens dels salaris fou important i també les repercussions en l'alimentació: "Fue de tal naturaleza que todavía en 1950 el promedio de las familias españolas consumía el 39 % de carne de 1935, el 57 % de trigo, la mitad de legumbres, menos de la mitad de azúcar, la mitad de los huevos..."²⁶⁶

Tots els historiadors d'aquest període assenyalen diferents etapes en el franquisme,²⁶⁷ però per a l'objectiu del nostre treball és interessant distingir les dues grans fases. La primera, d'aïllament i autarquia, correspon a la post-

265. Fou el cas dels mestres, com posen en relleu les investigacions realitzades per Salomó Marquès, que considera que "amb la implantació del nou règim franquista l'escola canvia radicalment. Es vol un nou mestre per a una nova escola, en una societat fonamentada en els principis del Movimiento Nacional i en la doctrina de l'Església catòlica". S. Marquès, "L'Escola...", op. cit., pàg. 153.

266. M. Tuñón de Lara, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 621.

267. Per exemple, Tuñón de Lara distingeix les següents etapes: la "nacionalsindicalista y autàrquica" (1939-1950), el "Decenio bisagra" (1951-60) i la "Tecnocracia y desarrollo" (1961-1973), ibídem.; C. Molinero i P. Ysàs veuen diferents fases del franquisme que denominen el franquisme "superviviente" (1945-1950), el "perdonado" (1950-1960), el "exultante" (1961-1969), el "agarrotado" (1969-1973) i "en crisis" (1973-1975).



Foto d'una visita de Franco a Girona.

guerra i arriba fins a la segona part dels cinquanta, quan es trenca l'aïllament diplomàtic (1953: Concordat del Vaticà, pacte amb els EUA i ajuda d'aquest país —instal·lació de bases i ajuda econòmica— i 1955: readmissió a les NU), s'efectuen canvis de govern, amb l'entrada dels tecnòcrates neoliberals de l'Opus (1957),²⁶⁸ i comencen les profundes transformacions en les orientacions econòmiques i l'aprovació del Pla d'estabilització. Tots aquests canvis van ser afavorits per l'auge de l'economia occidental, que permeté inversions estrangeres, l'increment del turisme, l'emigració de treballadors i les remeses de diners que trametien a les famílies, etc. Tot plegat permeté entrar en una altra fase a mitjan anys seixanta de creixement econòmic espectacular, que fou qualificat pels lloadors del règim com “el milagro español”.

En aquesta segona fase de bonança econòmica, s'aprecien dos fenòmens demogràfics importants: els moviments migratoris, que suposen el trasllat de més de cinc milions de persones (d'Andalusia, Extremadura, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Galícia, Aragó i Múrcia cap a Catalunya, el País Basc i Madrid), i l'anomenat *baby boom*. El reflex demogràfic a Catalunya suposà un increment de la població de 700.000 habitants en sis anys (1965-1970), que

268. “Los apologistas del régimen atribuyeron el auge de la economía de España al dirigismo de los tecnócratas. En realidad, una gran parte del crecimiento económico del país no se debió a ningún plan”, Sebastián Balfour, “España desde 1931 hasta hoy”, dins Raymond Carr, *Historia de España* (Barcelona, Península, 2003), pàg. 337.

representa un creixement 2,3 vegades superior a la mitjana espanyola i que incrementà el pes de la població catalana en el conjunt de l'Estat en aquesta dècada del 12,7 % al 15,05 %. Ambdós fenòmens tingueren importants repercussions socials: desequilibris territorials, desruralització, urbanització i barraquisme, increment de la classe obrera, formació dels treballadors, insuficiència de serveis en les zones de recepció, entre d'altres. A partir de la segona meitat de la dècada dels seixanta augmenta la conflictivitat i la mobilització obrera.

Els fonaments del nou Estat

Pel que fa al nou Estat, no hi ha acord entre els especialistes per definir el règim franquista; tanmateix, sembla clar el seu caràcter dictatorial i el trencament amb els principis democràtics²⁶⁹ i socials de la República: "Un sistema polític dictatorial que anava molt més enllà de l'autoritarisme tradicional espanyol (...) el franquisme fou una veritable contrarevolució política i social, una violenta reacció contra el que havia significat la Segona República."²⁷⁰ Des d'un punt de vista normatiu, la peça bàsica del règim són les anomenades *Leyes fundamentales del Reino*,²⁷¹ la primera de les quals, el *Fuero*²⁷² del trabajo, va ser aprovada en plena Guerra Civil (1938) i les altres en la postguerra (la Ley constitutiva de las Cortes, el *Fuero de los españoles* i les lleis de "referéndum nacional", de "sucesión en la jefatura del Estado" i la dels "principios del Movimiento"), a excepció de la darrera, la Ley Orgánica del Estado, que es va promulgar al final de la dècada dels seixanta, en plena expansió econòmica, en un intent de simular la modernització de les institucions i de l'aparell de l'Estat. Tanmateix, el Decret 779/1967 de refosa del conjunt de les lleis esmentades, signat per

269. "Pero nunca fue un Estado de derecho; siempre conservó Franco la facultad de dictar discrecionalmente normas de cumplimiento obligatorio, sin consultar con nadie", M. Tuñón de Lara, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 625.

270. B. de Riquer, "Un país després d'una guerra (1939-1959)", dins *Història de Catalunya* (dir. P. Vilar), (Barcelona, Edicions, 62), vol VII, pàg. 33.

271. El Decreto de la Presidencia del Gobierno 779/1967, de 20 de abril, va aprovar els textos refosos de les *Leyes fundamentales del Reino* a les quals remetem les referències. Segons aquesta norma, les lleis que tenen el caràcter de fonamentals són per ordre cronològic: el *Fuero del trabajo* de 9 de març de 1938; la Ley constitutiva de las Cortes de 17 de juliol de 1942; el *Fuero de los españoles* de 17 de juliol de 1945; la Ley de referéndum nacional de 2 d'octubre de 1945; la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de juliol de 1947; la Ley de principios del Movimiento Nacional de 17 de maig de 1958, i la Ley Orgánica del Estado de 10 de gener de 1967.

272. "La palabra *fuero* es una concesión a la moda 'historicista' y al tradicionalismo. Verdad es que se trata de un empleo abusivo. El *fuero* medieval era un contrato expreso entre una comunidad y una autoridad precisas; el nuevo *fuero* es una declaración de derechos, privado de toda sanción", P. Vilar, *Historia de España*, pàg. 156.

Carrero Blanco, com a ministre de la Presidència, no va deixar cap dubte sobre el vigor de totes aquestes lleis: “continúan ininterrumpidamente en la plenitud de su vigencia”. A la taula següent es recullen els fragments més significatius d’aquestes lleis en relació als temes que tractem.

Taula 12: *Aspectes socials de les Leyes fundamentales del Reino*

FUERO DEL TRABAJO (9 de març de1938)	“Renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó la legislación de nuestro glorioso pasado, el estado asume la tarea de garantizar a todos los españoles la Patria, el Pan y la Justicia.” (Preàmbul). “(…) liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica.” (II, 1) “Se crearán las instituciones necesarias para que en las horas libres y en los recreos de los trabajadores, tengan éstos acceso al disfrute de todos los bienes de la cultura, la alegría, la milicia, la salud y el deporte.” (II, 6) “Se establecerá el subsidio familiar por medio de organismos adecuados.” (III, 2) “A través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador.” (III, 5) “Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad los días de paro.” (V, 4) “Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España.” (V, 5) “La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio.” (X, 1) “Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiendo a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.” (X, 2) “Reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva.
---	--

FUERO DEL TRABAJO	Para mayor garantía de su conservación y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable." (XII, 3) "Los Sindicatos podrán crear y mantener organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión, auxilio y demás de carácter social que interesen a los partícipes de la producción." (XIII, 6) "El Estado se compromete a incorporar la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que han conquistado como héroes." (XVI)
LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES (17 de juliol de 1942)	"Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado." (Art. 1r) "Las Cortes se componen de los Procuradores comprendidos en los apartados siguientes: a) los miembros del Gobierno; b) los Consejeros Nacionales; c) el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el del Consejo de estado, el del Consejo Supremo de Justicia Militar, el del Tribunal de Cuentas del Reino y el del Consejo de Economía Nacional; d) ciento cincuenta representantes de la Organización Sindical; e) un representante de los municipios de cada provincia (...) y otro de cada uno de los municipios de más de trescientos mil habitantes (...), un representante de cada Diputación Provincial y Mancomunidad Interinsular canaria (...) y los representantes de las Corporaciones locales de los territorios no constituidos en provincias (...); f) dos representantes de la familia por cada provincia (...); g) los Rectores de la Universidades; h) el Presidente del Instituto de España y dos representantes elegidos entre los miembros de las reales academias que lo componen; el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y dos representantes del mismo (...); i) el Presidente del Instituto de Ingenieros Civiles y un representante de las asociaciones de ingenieros que lo constituyan; dos representantes de los colegios de abogados; (...) del Colegio de Médicos. Un

LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES	representante de los siguientes Colegios: (...) Tres representantes de las cámaras oficiales de comercio; uno de las cámaras de la Propiedad Urbana y otro en representación de las asociaciones de inquilinos (...); j) aquellas personas que por su jerarquía eclesiástica, militar o administrativa, o por sus relevantes servicios a la Patria, designe el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino, hasta un número no superior a veinticinco.” (Art. 2n)
FUERO DE LOS ESPAÑOLES (17 de juliol de 1945)	“La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencias de clase ni acepción de personas.” (Art. 3r) “Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos.” (Art. 5è) “Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato (...)” (Art. 10) “El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva. El matrimonio será uno e indisoluble. El Estado protegerá especialmente a las familias numerosas.” (Art. 22) “Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos. El Estado suspenderá el ejercicio de la patria potestad o privará de ella a los que no la ejerzan dignamente, y transferirá la guarda y educación de los menores a quienes por ley corresponda.” (Art. 22) “El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad del amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social.” (Art. 28) “El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la iglesias, las corporaciones y los particulares.” (Art. 29) “El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar fami-

FUERO DE LOS ESPAÑOLES	liar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano." (Art. 31) "El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España." (Art. 33)
LEY DE REFERÉNDUM NACIONAL (2 d'octubre de 1945)	"Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato, y promulgadas las leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un régimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío de la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios (...)" (Preàmbul) "Cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes." (Art. 1r)
LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO (26 de juliol de 1947)	"España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino." (Art. 1r) "La Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde." (Art. 2n) "Vacante la Jefatura del Estado, asumirá sus poderes un Consejo de Regencia, constituido por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad, Consejero del Reino y el Capitán General (...)" (Art. 3r) "Un Consejo del Reino, que tendrá procedencia sobre los Cuerpos consultivos de la Nación, asistirá al Jefe del Estado en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia (...)" (Art. 4t) "En cualquier momento el Jefe del estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o Regente (...), y podrá, asimismo,

LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO	someter a su aprobación de aquéllas la revocación de la que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes.” (Art. 6è) “Cuando, vacante la Jefatura del Estado, fuese llamado a suceder en ella el designado (...), el Consejo de Regencia asumirá los poderes en su nombre y convocará conjuntamente a las Cortes y al Consejo del Reino para recibirle el juramento prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey o Regente.” (Art. 7è) “Para ejercer la Jefatura del Estado como Rey o Regente se requerirá ser varón y español, haber cumplido la edad de treinta años, profesar la religión católica, poseer la cualidades necesarias para el desempeño de su alta misión y jurar las leyes fundamentales, así como lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional (...)” (Art. 9è)
LEY DE PRINCIPIOS DEL MOVIMIENTO NACIONAL (17 de maig de 1958)	“La comunidad nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos, y en la familia, como base de la vida social (...)” (V) “Las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional.” (VI) “Su forma política es, dentro de los Principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuanto determinan la Ley de Sucesión y demás leyes fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa.” (VII) “La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole al margen de este sistema representativo será considerada ilegal.” (VIII) “Todos los españoles tienen derecho a: una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del trabajo, inspirará la política y las leyes.” (IX)

LEY DE PRINCIPIOS DEL MOVIMIENTO NACIONAL	"Se reconoce el trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada (...)" (X) "El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo (...)" (XII) "Los principios contenidos en la presente promulgación (...) son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables." (Art. 2n)
LEY ORGÁNICA DEL ESTADO (10 de gener de 1967)	"(...) la presente ley, que viene a perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen, y a asegurar de una manera eficaz para el futuro la fidelidad por parte de los más altos órganos del Estado a los Principios del Movimiento Nacional." (Preàmbul) "Son fines fundamentales del Estado: la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación; la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; y la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común. Todo ello bajo la inspiración y la más estricta fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional (...)" (Art. 3r) "El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios del Movimiento, informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio a la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios." (Art. 4t) "El Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional (...) sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución; ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la observancia del orden público y de la seguridad del estado en el

**LEY
ORGÁNICA
DEL
ESTADO**

exterior; en su nombre se administra la justicia (...)" (Art. 6è)

"El Gobierno de la Nación. El Jefe del Estado dirige la gobernación del reino por medio del Consejo de Ministros (...) constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos." (Art. 13)

"El Consejo Nacional. Son fines del Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento, los siguientes: a) fortalecer la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; b) defender la integridad de los Principios del Movimiento Nacional (...); c) velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las leyes fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas; d) contribuir a la formación de las Juventudes españolas en la fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional e incorporar las nuevas generaciones a la tarea colectiva; e) encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política; f) cuidar de la permanencia y perfeccionamiento del propio Movimiento Nacional." (Art. 21).

"La Justicia gozará de completa independencia. Será administrada en nombre del Jefe del Estado, de acuerdo con las leyes, por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y responsables con arreglo a la Ley." (Art. 29)

"Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden constitucional." (Art. 37)

"La Administración (del Estado), constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general." (Art. 40)

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO	“La Administración Local. Los municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en provincias. La provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de la Administración del estado. También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia” (Art. 45) “Los Municipios y las Provincias tiene personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines peculiares en los términos establecidos por las leyes... serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces que señala el artículo diez del Fuero de los Españoles” (Art. 46) “El recurso del contrafuero. Es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o de las demás leyes fundamentales del Reino. En garantía de los principios y normas lesionadas por el contrafuero se establece el recurso ante el Jefe del Estado.” (Art. 59)
---	--

Font: elaboració pròpia.

La barreja d'accions i organitzacions que féu el nou Estat obliga a assenyalat algunes característiques dels principis del model, així com de les institucions i actuacions que sustentaren el règim durant quasi quatre dècades, especialment pel que fa als aspectes relacionats amb les intervencions socials.

El nou Estat es definia com a “católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino” (art. 1r de la Ley de sucesión en la jefatura del Estado); era, per tant, confessional. El seu caràcter “social” no tenia res a veure amb el reconeixement de drets socials, ni la seva representativitat amb la democràcia. D'altra banda, els elements configuradors del nou Estat els integraven el principi d'unitat, el principi totalitari i una concepció iusnaturalista del municipi²⁷³. El primer es pot formular recordant el contundent punt segon de la *Falange Española*: “España es una unidad de destino en lo universal. Toda conspiración contra esta

273. A. Nieto, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, dins S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid, Alfaguara, 1973), pàg. 44 i seg.

unidad es repulsiva. Todo separatismo es un crimen que no perdonaremos. La Constitución vigente, en cuanto incita a las disgregaciones, atenta contra la unidad de destino de España. Por eso deseamos su anulación fulminante.” L’altre puntal era la concepció totalitària de l’Estat, en virtut de la qual aquest absorbí tots els poders i les llibertats individuals. Finalment, és evident el caràcter no democràtic del nou Estat, si tenim en compte el sistema d’eleccions, la composició de les Corts o la naturalesa dels referèndums.²⁷⁴

Pel que fa als “drets socials”, els *Principios del Movimiento Nacional* es fonamentaven en “el ideal cristiano de la justicia social” i proclamaven que “todos los españoles tienen derecho: (...) a una educación general y profesional,²⁷⁵ que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia social y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional”; aquesta escola a què es proclama el dret és la que Salomó Marquès anomena l’escola del “no”: “no a la coeducació, no a la llengua catalana, no a les propostes de renovació procedents de l’estranger, no a l’escola laica, no (...)”.²⁷⁶ D’altra banda, “se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles” (...) “El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles unas condiciones dignas de trabajo (...)” (IX, X, XII). A part de l’ambigüitat d’aquestes declaracions, no s’establien mecanismes per fer-les efectives ni cap sistema real de garantia.

En relació amb la protecció social i les assegurances socials, el Fuero del trabajo y el Fuero de los españoles s’hi referien en els termes següents: “La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio (...) Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiendo a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente” (Fuero del trabajo, X, 1 i 2); “El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad del amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social” (Fuero de los españoles, art. 28). Era urgent afrontar les peremptòries necessitats dels treballadors; tanmateix, la majoria de les declaracions tenen un caràcter programàtic, més de propostes que no de veritables drets. Algunes d’aquestes prestacions, com veurem, s’a-

274. Es va utilitzar el referèndum per aprovar la Ley de sucesión i la Ley Orgánica del Estado.

275. En tractar de l’educació, el Fuero de los españoles estableix que “todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de la familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos” (art. 5).

276. S. Marquès, *L’educació...*, op. cit., pàg. 153.

dreçaven en exclusiva als guanyadors ("juventud combatiente", "benemérito cuerpo de mutilados de guerra"...),²⁷⁷

Si ens fixem en els aspectes formals, observem que el plantejament i la terminologia de molts dels documents legals, especialment dels primers, tenien clares reminiscències feixistes, de procedència alemanya i italiana. Pel que fa al contingut de les normes de protecció social, era notable la seva ambigüitat,²⁷⁸ politització, caràcter paternalista i caritatiu, i en relació amb la seva aplicació fou elevat el grau d'incompliment.²⁷⁹

En relació amb les institucions del règim, a continuació assenyalarem les que desenvoluparen un paper clau i que posen en relleu els elements ideològics que determinaren el sentit de les accions en l'àmbit social.

El Movimiento

Sota aquesta denominació s'aplegava una gran diversitat de grups, tendències i pensaments.²⁸⁰ Va ser difícil aconseguir un partit únic, com queda clar amb la denominació tan complexa que va haver d'adoptar: Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS). Des del punt de vista social i econòmic, el nou Estat rebaixà d'entrada els plantejaments falangistes,²⁸¹ grup que a partir de la dècada dels seixanta va perdre influència a favor dels tecnòcrates de l'Opus Dei. Els principis d'aquest Movimiento es considerava que eren "por su propia naturaleza permanentes y inalterables" i, per tant, "inmuta-

277. Per exemple, el Fuero del trabajo assenyala que "el Estado se compromete a incorporar la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que ha conquistado como héroes" o el "Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra".

278. La Ley de vagos y maleantes possibilitava l'ingrés al manicomi de tot aquell que fos agafat per la policia, encara que no se li pogués imputar cap delictes, si tenia la condició de sospitos.

279. "...se adoptan medidas legislativas que no son aplicadas: seguros sociales, expropiación de tierras sin cultivar". P. Vilar, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 157.

280. Amb aquest nom s'agrupaven el conjunt de forces polítiques que es van aixecar l'any 1936 i que posteriorment van constituir el partit únic de l'Estat espanyol. El 1958 el general Franco va promulgar la Ley de principios del Movimiento Nacional, que després formaria part del que s'anomenà les Leyes fundamentales del Reino (Decret 779/67, de 20 de abril).

281. "...los 'veintiséis puntos' falangistas, versión española del pensamiento fascista, con su condenación teórica del orden establecido, que había aterrado tiempo antes a los moderados (...) Repudiamos el sistema capitalista (...) No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras que unos cuantos disfrutan de todos los lujos (...) España será 'nacional-sindicalista', término que permite imitar al nazismo sin copiarlo (...)", P. Vilar, *Historia de España...*, op. cit., pàg. 155.

bles" (Ley de principios del Movimiento Nacional, VII i art. 2), proclamaven que "España es una unidad de destino en lo universal" (I), formada per "las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato", que "son estructuras básicas de la comunidad nacional" (VI). A partir d'aquestes entitats bàsiques es va articular el simulacre de participació.

El Sindicato

En els nous plantejaments no hi cabien les confrontacions entre els agents econòmics²⁸² i, per tant, no calien els sindicats. N'hi havia prou amb un, i per això la Ley de unidad sindical de 1940 establia que "la Organización Sindical de FET y de las JONS es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado"²⁸³ i, per tant, "los españoles, en cuanto participen en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical" i "a través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador" (Fuero del trabajo, III, 5). Aquest sindicalisme vertical obligatori tenia àmplies facultats per "crear y mantener organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión, auxilio y demás de carácter social que interesen a los partícipes de la producción" (Fuero del trabajo, XIII, 6), funcions que en el camp social foren àmpliament exercides.

Les corporacions locals

Es va recuperar un element ideològic de l'antic règim: la concepció del municipi com una de les tres institucions naturals, amb consideració d'estructura bàsica social, al voltant de la qual s'articulava fonamentalment la suposada participació.²⁸⁴ L'ordenació territorial i administrativa s'establia a l'entorn del municipi i la província. Aquestes dues corporacions locals tenien "personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de su fines peculiares (...) serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces que señala el artículo diez del Fuero de los españoles"²⁸⁵ (art. 46 de la Ley Orgánica del Estado).

282. Estaven prohibides les vagues, que eren considerades com a delictes de sedició pel Codi Penal de 1944.

283. Es podria dir que "*había de los sindicatos oficiales un servicio del partido único*". R. M. Martín de la Guardia i G. A. Pérez Sánchez, "La sociedad española durante el régimen de Franco", dins J. Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pàg. 776.

284. Vegeu art. 2n. de la Ley constitutiva de las Cortes, reproduïda a la taula 12.

285. Art. 10 del Fuero de los españoles: "Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan".

En els primers anys del règim es va continuar aplicant la Llei municipal de 1935, encara que amb les "obligades" adaptacions. Després, l'any 1945, es va aprovar la Llei de règim local, que articulava el govern i l'administració del municipi a l'entorn de l'alcalde. Aquest, que tenia una doble funció, com a president d'un òrgan municipal i com a delegat del govern, era nomenat i cessat per autoritats de l'Administració de l'Estat, circumstàncies que disminuïen òbviament la seva autonomia i així la de l'Ajuntament, que estava format per l'alcalde, com a president, i un nombre de "concejales"²⁸⁶ proporcionals a la població del municipi. La província mantenia la seva doble funció de divisió territorial de l'Estat i d'administració intermèdia entre els municipis i l'Estat, amb fins propis. El governador civil era el titular d'ambdues funcions, si bé en la segona era assistit per la diputació provincial.

Pel que fa a les competències, cal assenyalar tres característiques de la normativa local franquista: a) no reconeixien el principi d'autonomia local; b) a la llista de competències hi figurava la "beneficència" (art. 101, g), i c) hi havia una clàusula general que els permetia realitzar "cualquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal" (art. 101, 1, k).

La família

Era la tercera institució natural. El Fuero del trabajo considerava la família "como célula primaria natural y fundamento de la sociedad y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva" (XIII, 3) i establia diferents mesures i propostes, entre les quals ens interessa assenyalar les següents: "...liberará a la mujer casada del taller y la fábrica", "se establecerá el subsidio familiar (...) Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar sus actividades los días de paro". Així mateix, hi havia altres lleis fonamentals que hi feien referència, com el Fuero de los españoles (art. 22 i 31): "El Estado reconoce y ampara la familia (...)", "El Estado facilitará (...) el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar, familia", la Ley de principios del Movimiento Nacional, VIII: "La participación del pueblo en las tareas legislativas (...) se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato (...)", o la Ley constitutiva de las Cortes (art. 2): "Las Cortes se componen de los Procuradores comprendidos en los apartados siguientes: (...) f) Dos representantes de la Familia por cada pro-

286. "La designación de concejales en todos los ayuntamientos se verificará por sufragio articulado organizativamente y a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básica del Estado, a saber, la familia, el sindicato y el municipio". A. Nieto, *La organización local...*, op. cit.

vincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral de cabezas de familia y por las mujeres casadas (...). También es referien al dret d'aliments en els termes següents: "Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos".

L'Església

El paper de l'Església catòlica anà variant, des dels primers anys en què es va beneficiar de la "Cruzada" (Estat confessional, obligatorietat dels matrimonis religiosos, influència en l'ensenyament i la universitat, etc.), passant per la influència de l'Opus Dei en el Govern, fins als capellans joves que, influïts pel Concili Vaticà II,²⁸⁷ adoptaren actituds més compromeses i fins i tot militants antirègim. D'altra banda, l'Església catòlica va tenir una notable incidència en el camp assistencial d'acord amb els postulats del règim ("El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia (...); Fuero de los españoles, art. 29), tot i que després ho féu de manera més independent, compromesa i tècnica, com veurem, mitjançant els nous plantejaments de Càritas.

L'exèrcit

Pel que fa a l'exèrcit, va estar incondicionalment al costat del règim; els seus comandaments havien sorgit de la guerra. A ells se'ls va encomanar que "garantizaran la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden constitucional" (Ley Orgánica del Estado, art. 37), encara que en els darrers anys es produí una certa "obertura"²⁸⁸ que s'exterioritzà primer mitjançant la destitució del líder del reformisme professional dins de l'exèrcit, el tinent general Díez Alegría, com a cap de l'Alt Estat Major²⁸⁹ i després amb la detenció, el 29 de juny de 1975, d'oficials de l'exèrcit que feia aproximadament un any havien format la clandestina Unión Militar Democrática Española per aconseguir suport militar per al règim democràtic i la reforma social.

287. "Una fuente de disidencia (...) la constituyó el dramático cambio operado en la política de la Iglesia, unida a la disidencia política activa de gran parte de los sacerdotes jóvenes. Las reformas liberadoras y las nuevas definiciones de la Iglesia Católica del Concilio Vaticano II, que terminó en 1965, tuvieron probablemente más impacto en España que en ningún otro país". Stanley G. Payne, *El régimen de Franco* (Madrid, Alianza Editorial, 1987), pàg. 585.

288. "Dentro de los militares se produce también en los últimos años el mismo proceso de "apertura" que es atribuible a todo el establecimiento político". Vegeu: Amando de Miguel, *Sociología del Franquismo*, (Barcelona, Editorial Euros, 1975), pàg. 165.

289. "Díez Alegría era el principal defensor del profesionalismo apolítico más estricto en las Fuerzas Armadas, aunque a nivel personal era totalmente leal a Franco". Stanley G. Payne, ob. cit., pàg. 627.



Sant Domènec de Girona. Casernes d'infanteria: claustre. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)



Façana de l'antiga Universitat o Estudi de les Àligues i façana de l'antic convent.

Les Iniciatives renovadores

En la segona part del franquisme, a partir dels anys seixanta, es comencen a produir algunes iniciatives adreçades a la millora tècnica, organitzativa i financera de les prestacions i actuacions dels serveis socials. Es tracta dels antecedents més immediats dels serveis socials actuals. Considerem que aquestes aportacions, tot i que inicialment eren aïllades, van anar convergint en fórmules i actuacions properes que possibilitaren que durant la transició es poguessin forjar uns serveis socials moderns, semblants als dels altres països europeus.

Entre les múltiples iniciatives²⁹⁰ ens interessa destacar-ne tres tipus, segons la naturalesa dels agents que hi intervenen: les originades per la iniciativa social, les relacionades amb la creació de les escoles d'assistents socials i les aportacions del sector públic.

Aportacions cíviques

En aquest període comença a aflorar un moviment associatiu, sobretot d'ajuda mútua, que comença a construir "serveis socials" per a determinats col·lectius necessitats per tal d'aconseguir un model de serveis diferent que s'adigués més amb la dignitat dels usuaris i les seves possibilitats rehabilitadores i d'integració. El paradigma d'aquesta nova manera de fer és el que iniciaren els pares i amics de persones amb discapacitats, especialment psíquiques; com veurem després, "(...) a la dècada dels seixanta i setanta hi va haver un fort increment en la formació d'associacions per a la defensa dels drets dels disminuïts. En el cas dels psíquics qui les formaven eren majoritàriament pares".²⁹¹

Un altre puntal en aquest procés renovador va ser el que va emprendre Càritas,²⁹² amb aportacions teòriques molt valuoses i amb intervencions a favor dels més desafavorits, tant en zones rurals com en barris urbans. L'any 1942 es va crear el Secretariado Nacional de Caridad de la Junta Técnica Nacional de la Acción Católica Española, i cinc anys després es van aprovar els reglaments de Càritas, que configuren aquesta entitat com a òrgan oficial de la caritat de l'Església dedicat a pal·liar les necessitats bàsiques

290. Hi van incidir altres factors i es van rebre influències externes. Van ser importants les que procedien de França (es van crear associacions de procedència francesa), la reconceptualització del treball social, del desenvolupament comunitari introduït per Marco Marchioni, etc., sobre algunes de les quals parlarem més endavant. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 194-206.

291. M. Dolors Arteman, "Inicis", dins Andreu Corominas i Pere Sabater, *Les associacions pro persones amb disminució psíquica a Catalunya* (Barcelona, APPS, 1994), pàg. 109.

292. Per ampliar els temes històrics de Càritas es pot consultar l'exhaustiu treball d'Antonio Gutiérrez Resa, *Caritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990...*, op. cit.

dels més pobres: menjar, salut (atenció, medicaments, vitamines, etc.), habitatge, vestit i acompanyament als pobres, immigrants i transeünts. Aquesta nova entitat va rebre una gran embranzida amb l'arribada de l'ajuda social americana, que va exigir una organització i coordinació estatal, diocesana i dels equips de repartiment a les parròquies, al mateix temps que suposava una font de finançament.²⁹³ Malgrat la persistència de pràctiques paternalistes, Càritas es va anar perfilant com la consciència "crítica" de l'Església. Van contribuir a aquests canvis, entre d'altres, tant les pastorals del cardinal Tarancón²⁹⁴ com l'enfocament i les propostes del sociòleg i sacerdot català Rogeli Duocastella,²⁹⁵ que a partir de la segona meitat dels anys cinquanta va intentar canviar l'"acció benèfica", d'assistència passiva i pretècnica, per l'"acció social", activa, promocional, participativa i tecnificada.²⁹⁶ A partir dels seixanta emprenen una etapa de macroplanificació que suposa una contribució a la modernització de la intervenció social i, d'altra banda, adopten la noció de promoció social, entesa en un sentit comunitari, com veurem a través d'alguna de les seves aplicacions a Catalunya.²⁹⁷

Les escoles d'assistents socials

La creació de les escoles d'assistents socials i les actuacions realitzades pels professionals van ser un altre element important en la configuració dels serveis socials. Ja s'ha deixat constància que abans de la Guerra Civil l'Església havia fundat la primera escola d'assistents socials; per tant, hi havia professionals que treballaven en els serveis socials, encara que eren escassos. Fixem-nos en el lent creixement, ja que després de 25 anys de la creació de la primera escola només n'hi havia cinc a tot Espanya; tres a Barcelona i dues a Madrid.²⁹⁸ L'any 1953 el Dr. Ramon Sarrò, el catedràtic de psiquiatria de la Universitat de Barcelona, va impulsar la creació de l'Escola Superior d'Assistents Socials de Barcelona, que es va constituir amb la col·laboració de la Sección Femenina.²⁹⁹

293. L'Estat pagava a Càritas 10 cèntims per cada quilo de menjar repartit.

294. A. Gutiérrez Resa, *Caritas Española...*, op. cit., pàg. 227.

295. El Dr. Rogeli Duocastella va ser un dels pioners en els estudis sociològics dels suburbis de Barcelona (1956-1957); va ser el creador del primer centre de sociologia aplicada a l'Estat espanyol (CESA) i va ser també el fundador (1963) i primer director de l'Institut de Sociologia i Pastoral Aplicada (ISPA).

296. D. Casado, *Palabras de la reforma...*, op. cit., pàg. 28.

297. L'etapa de macroplanificació la va portar a terme el funcionari planificador Francisco Guijarro i el sacerdot sociòleg Ramon Echevarren. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 198.

298. Montserrat Colomer, "Trabajo social en España en la década de los 70", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 20, 1990, pàg. 7.

299. "En aquest període l'alumnat de l'escola era exclusivament femení. El nombre dels alumnes va creixent a poc a poc, mantenint una mitjana de 40-45 entre els tres cursos

D'altres iniciatives singulars d'aquells anys foren la creació l'any 1955 de l'Escola d'Ensenyament Social patrocinada per l'Orientació Catòlica i Professional del Dependent (OCPD), amb alumnes exclusivament masculins que sortien amb el títol d'assistent social per treballar en les diverses obres socials que es feien des de l'entitat.³⁰⁰ Una altra neix de la proposta del Gremi de Fabricants de Sabadell, Institut Sallarés i Pla, Institut Industrial de Terrassa, el bisbat i altres entitats per crear l'Escola de Formació Social Sabadell Terrassa (1957), ja que, com exposa un dels testimonis: "En aquella època, recordo que estàvem en ple franquisme, a Catalunya es vivia un moviment important del teixit industrial. La indústria creixia amb rapidesa i la mà d'obra immigrada, també. Hi havia un neguit molt fort, sobretot per part dels empresaris joves, guiats pels corrents de la doctrina social de l'Església, per fer un pas endavant i superar vells esquemes de beneficència i paternalisme."³⁰¹

Al final dels anys cinquanta "es van obrir moltes escoles d'assistents socials arreu d'Espanya, la majoria promogudes a l'ombra de Càritas per l'esmentat mossèn Rogeli Duocastella, o bé per la Sección Femenina de Falange o per alguna altra entitat que no tenia dificultats amb el règim franquista, com Creu Roja i ordes religiosos. A Catalunya, les Filles de Sant Vicenç de Paül crearen, juntament amb la Creu Roja, l'escola de Lleida, i les religioses de Jesús i Maria, la de Tarragona. L'escola de Manresa "havia nascut l'any 1959, promoguda per un grup de ciutadans als quals va donar suport el bisbe de Vic, el Dr. Masnou".³⁰² Així, doncs, a la segona meitat del segle XX, hi havia set escoles d'assistents socials a Catalunya.³⁰³

Iniciatives públiques

La primera iniciativa sorgeix arran dels canvis socioeconòmics que es produïren al final dels cinquanta i el començament dels seixanta, ja que van afavorir la creació dels anomenats Fondos Nacionales, als quals ens referirem més endavant, entre els quals figura la creació del Fons Nacional

de durada dels estudis. Els primers anys les sortides professionals s'orienten bàsicament als sector dels serveis socials sanitaris i psiquiàtrics. Més tard (1963) trobem assistents socials formades a l'Escola també en altres llocs: empresa, Institut Nacional de Previsió, hospitals infantils, serveis d'emigració, ajuntaments, institucions de l'obra social d'una entitat d'estalvi i en barris". Document "El XXX Aniversari de l'Escola Superior d'Assistents Socials de Barcelona" (s. a.), pàg. 131.

300. Informació facilitada per Montserrat Colomer.

301. Pilar Porcel, op. cit., pàg. 21.

302. Informació facilitada per Montserrat Colomer.

303. Tres escoles a Barcelona -una de l'Església, una de patrocinada per la Sección Femenina i l'esmentada de l'OCPD-, una al Vallès, una a Manresa, una a Lleida i una altra a Tarragona

d'Assistència Social, que va crear les primeres pensions assistencials per a ancians i per malalts o invàlids incapacitats per treballar. Tenien caràcter alimentari per a les persones que no disposaven de mitjans econòmics ni de familiars obligats a prestar-los els aliments,³⁰⁴ fet que impedeix incloure-les pròpiament dins l'àmbit dels serveis socials; tanmateix, significaren una ajuda important, malgrat el baix import de la pensió, per a les persones més necessitades. Aquestes pensions es poden considerar com un antecedent de les pensions no contributives de la Seguretat Social que es van crear l'any 1990. El Fons va significar també una important línia de finançament de projectes de serveis socials que portava a terme la iniciativa social.

Tanmateix, les aportacions més directes a la conformació dels serveis socials va procedir, sens dubte, de la Seguretat Social. A partir dels anys cinquanta es va generar un moviment internacional que es va interessar pels serveis socials, fins que a la dècada següent l'Assemblea General de l'Associació Internacional de la Seguretat Social (AISS) va examinar la qüestió i va considerar que aquests serveis podien contribuir a la humanització de la Seguretat Social, tot flexibilitzant el sistema. Aquests corrents influïren en els treballs preparatoris de la reforma i modernització de la Seguretat Social espanyola, i així, la mateixa Llei de bases de 1963, que unificava els sistemes de protecció social, al costat de la protectora bàsica, que incloïa l'assistència sanitària (per maternitat, malaltia comuna o professional i d'accidents), les prestacions econòmiques (per als casos d'incapacitat laboral, invalidesa, jubilació, desocupació, mort) i la protecció a la família, creà com a "complemento de las prestaciones" (justificació III, 1) "los servicios sociales que dentro de los límites de los recursos financieros le corresponda asumir o le fueren asignados en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo, reeducación y rehabilitación de inválidos, empleo o colocación, promoción social y en aquellas otras en que el establecimiento de tales servicios se considere conveniente o resulte por exigencias de una más adecuada coordinación administrativa" (base 5a, 18, c). És el primer text legal que es refereix als serveis socials, i ho fa des d'una visió interna del sistema i un contingut coherents amb les seves necessitats. Aquesta concepció era força diferent del que s'establia des de fora, i fins i tot del que es portaria a la pràctica des de la mateixa Seguretat Social. Cal fer notar que no es tracta pròpiament d'un dret subjectiu, sinó que les seves prestacions resten supeditades als límits dels recursos financers.

304. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: Antoni Vilà, "Las ayudas y subvenciones de asistencia y servicios sociales", dins C. Alemán i J. Garcés (dir.), *Administración social: servicios de bienestar social* (Madrid, Siglo XXI de España, 1996), pàg. 159-198.

Principals actuacions

L'ajuda informal

Aquesta etapa, especialment la primera fase, van ser anys molt difícils, sobretot per a les famílies treballadores i els represaliats, i que se superaren com es va poder, en la majoria de casos mitjançant l'ajuda mútua i la solidaritat familiar, veïnal i els amics.³⁰⁵

El sector mercantil

Pels mateixos motius, en els primers anys l'oferta de serveis comercials fou molt limitada, a causa de la manca de demanda solvent per a aquest tipus de serveis. En la segona fase d'expansió econòmica i d'increment de la incorporació de la dona al treball es produeix una certa demanda,³⁰⁶ especialment en l'àmbit de la infància i la gent gran, com assenyala Casado valorant aquesta etapa: "No dejó de haber oferta comercial de servicios, sobre todo en guarderías, residencias para ancianos y centros asistenciales para deficientes mentales."³⁰⁷

La iniciativa social

El moviment associatiu fins a mitjan anys seixanta formalment no existia com a tal —la Llei d'associacions, tot i ser molt limitada, no va ser aprovada fins l'any 1964³⁰⁸—, i les associacions constituïdes van desaparèixer o es van haver d'amotllar a la nova realitat i a les noves normes. Com indiquen Casado i Guillén, "el régimen de Franco, por su carácter autoritario, no era favorable, como es sabido, al asociacionismo. Más exactamente, sólo le interesaban las asociaciones que controlaba".³⁰⁹ En plena Guerra Civil, el 13 de desembre de 1938, el general Franco va crear l'Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)³¹⁰ que va iniciar la venda del cupó pro cecs l'any 1940. Es tracta d'una associació molt peculiar que agrupava obligatò-

305. Es pot veure el cas de les comarques gironines a A. Vilà M. i Antoni Vilà F., op. cit.

306. "...al final del franquismo, operaban en el campo de la acción social entidades privadas voluntarias y mercantiles. Se ha propuesto la estimación, para unos años más tarde, de que cubrían aproximadamente el 60 % de la rama, pero no conocemos las bases empíricas de la conjetura". Demetrio Casado (dir.), "Acción Social i servicios sociales", dins *Informe sociológico sobre la situación de España* (Madrid, Fundación FOESSA, Madrid, 1994), pàg. 1748.

307. D. Casado (dir.), "Acción Social i servicios sociales", op. cit., pàg. 1748.

308. Malgrat que el Fuero de los españoles declarava que els espanyols podien "asociarse para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes", no es va regular fins a la Llei d'Associacions de 24 de desembre de 1964.

309. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 176

310. Per ampliar els temes històrics de l'ONCE vegeu *ONCE: 65 años de historia*, (Madrid, ONCE, 2004).

riament tots els cecs amb finalitats d'ajuda mútua; amb el temps ha anat prenent importància i actualment presta una gamma molt àmplia de serveis socials. Per a la resta de persones amb discapacitats no es va crear fins uns anys més tard la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC, 1954), que amb plantejaments mimètics als de l'ONCE es dedicà principalment a la venda de loteria fraccionada i a la gestió de concessions de serveis d'aparcament o similars, encara que amb menys èxit. La resta de grups i organitzacions van tenir dificultats per actuar o ho feren sota l'aixopluc de l'Església, com és el cas, seguint amb exemples del camp de la discapacitat, de l'Hospitalitat de Lourdes, l'Auxilia o la Fraternitat Cristiana de Malalts i Minusvàlids (Frater).³¹¹

En l'àmbit de l'ajuda mútua organitzada d'aquesta etapa s'ha de fer referència a les mútues patronals d'accidents de treball i malalties professionals, que també incloïen elements de recuperació professional i reinserció social, que tingueren importància en el sistema de seguretat social, ja que al final del franquisme es comptabilitzen cap a 170 mútues d'aquest tipus, amb 1.000 empleats en tasques de rehabilitació i prevenció.³¹²

Un altre grup d'ajuda mútua de gran importància a Catalunya, que abans s'ha esmentat com a impulsor d'iniciatives innovadores, fou el que estava format per pares i amics de persones amb discapacitats, especialment psíquiques. Segons la cronologia històrica que en fa Andreu Corominas en el treball *Història oberta*,³¹³ a la dècada dels quaranta o cinquanta es detecta el començament de diferents institucions assistencials i educatives a Catalunya: l'Institut de Pedagogia Terapèutica Jeroni de Moragas (1940) a Barcelona, la Clínica Psicològica de la Infància a Barcelona o la institució psicopedagògica Nostra Senyora de Montserrat de Caldes de Malavella. Assenyala l'any 1959 com el del naixement de la primera institució assistencial, que fou Aspace, de paràlisi cerebral, i constata que a partir de la dècada següent ja n'hi havia un reguitzell: l'Associació de Pares de Persones amb Retard Mental (Aspanias), l'Associació Protectora de Minusvàlids Psíquics de Lleida (Aspros), l'Associació Terrassenca Pro Disminuïts de Terrassa (ATDP), l'Associació de Disminuïts Psíquics de Sabadell i Comarca, l'Associació Comarcal de Pares de Nens Subnormals de Granollers o la cooperativa de pares de l'Institut Mèdic Pedagògic Mas Albornà, a més de diferents institucions assistencials, com el Centre de Pedagogia Terapèutica Verge de Fàtima de Terrassa, el Centre Guru o les Escoles Santa Gemma i Bellapart de Sabadell. Totes aquestes associacions crearen serveis, encara

311. Per ampliar aquesta qüestió vegeu: Antoni Vilà (coord.), *Crónica de una lucha por la igualdad*, (Barcelona, Fundació Institut Guttmann, col. Bloes, núm. 6., 1994).

312. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 175.

313. Andreu Corominas i Pere Sabater (1994), *Les associacions pro persones amb disminució psíquica...*, op. cit., pàg. 289-362.

que no eren pas tots de serveis socials, ja que seguien el curs de les necessitats que presentaven els fills dels promotors; així, començaren per la creació d'escoles d'educació especial i d'atenció assistencial per als infants molt afectats, després seguien amb els pretallers i tallers laborals i ocupacionals fins a arribar als serveis residencials.

En relació amb l'acció voluntària altruista, s'ha comentat la impossibilitat d'establir sota el règim franquista un moviment associatiu en general, i també en el cas dels serveis socials, especialment abans de la Llei d'associacions; per tant, s'actua informalment o bé a l'empara de l'Església. A partir dels anys seixanta van sorgir algunes associacions, sobretot d'autoajuda, i actuaren també algunes fundacions benèfiques.

El paper de l'Església en aquesta etapa fou important: s'actuava des de les parròquies, els ordes religiosos i altres entitats confessionals, com les Conferències de Sant Vicenç de Paül. L'Església va col·laborar a satisfer les necessitats bàsiques dels desprotegits mitjançant albergs, menjadors i robers; aquesta darrera activitat tradicional, que va tenir una gran importància en aquells anys, es nodria habitualment de la roba usada que es recollia en una cistella a l'entrada de les esglésies i es repartia a la parròquia. Més endavant, al costat d'aquestes activitats tradicionals, s'iniciaren els esmentats nous plantejaments de Càritas.

La trajectòria d'aquest tercer sector a Espanya s'explica de la manera següent en un estudi recent: "Después de un largo periodo histórico cuyo desarrollo estuvo casi paralizado (1939-1965) y después de afrontar una muy lenta recuperación en la etapa final del franquismo y la transición política (1965-1980) iniciaron un rápido crecimiento, diversificación y protagonismo social —en nuestro caso subordinado en parte a las políticas públicas de soporte económico de muchas ONGs— en un nuevo contexto de auge de la sociedad civil y de reestructuración del estado de Bienestar (1980-1995)."³¹⁴ Aquest moviment va viure durant el franquisme moments baixos, però en l'etapa final anirà creixent fins a adquirir un paper decisiu en la transició.

També a l'empresa tingué importància l'acció social voluntària empresarial que inclogué serveis socials o iniciatives relacionades amb els serveis socials. Els tipus de serveis eren semblants als que s'han esmentat en el període anterior (guarderies, serveis per als jubilats, vacances per als treballadors, etc.), així com altres de més innovadors, com els que hem esmentat anteriorment del Gremi de Fabricants de Sabadell i altres institucions, que crearen l'Escola de Formació Social.

314. Gregorio Rodríguez Cabrero, "Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivo y metodología", dins Gregorio Rodríguez Cabrero (coord.), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (Madrid, Fundación FOESSA, 2003), pàg. 34.

La intervenció pública

Ara cal presentar les accions públiques i parapúbliques durant el franquisme, que és una tasca complexa atesa l'extraordinària varietat de recursos i d'institucions totalment disperses i confoses, entre les pròpiament de l'Administració central i local, les del *Movimiento*, les dels sindicats o les de la Seguretat Social. Per això les presentarem per aquest ordre, excepte les actuacions de les corporacions locals, que les deixarem per al final.

a. Administració central

- Auxilio Social. Durant la Guerra Civil es van crear instruments específics per poder fer front a les situacions més peremptòries, els *republicans* mitjançant el Socorro Rojo i els *nacionals* amb l'Auxilio de Invierno, que s'inicià amb menjadors infantils. Més tard s'integrà a la Falange Espanyola —però formava part de l'estructura estatal a través del Ministeri de Governació— i es va denominar Auxilio Social (1937). Les seves actuacions s'estructuraven en tres branques: "auxilio de invierno" (per a necessitats alimentàries), servei d'informació social (visites a domicili) i protecció a la mare i el nen (maternologia, alimentació infantil i llars per als nens). Aquesta institució va experimentar diverses modificacions: l'any 1963 canvià el nom pel d'Instituto Nacional de Auxilio Social, el 1947 va canviar el nom pel d'Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) i el 1985 —en plena etapa democràtica i amb molts serveis socials transferits a les comunitats autònomes—, se suprimí i l'Insero en va assumir les funcions. Cal tenir en compte que aquesta institució s'adreçava a fer front, mitjançant les fórmules de caritat més tradicional i amb manifestacions externes de signe feixista, a les situacions més peremptòries de la guerra i la postguerra.



Distribució d'aliments d'Auxilio Social a Girona, el febrer de 1939. (Foto Revista Girona, núm. 200)

- Fons de Protecció a la Beneficència. Aquest fons es va crear el 29 de desembre de 1936 i es dedicava a subministrar recursos a l'obra de l'Auxilio Social, als establiments de beneficència, als orfes dels morts a la guerra, etc. Aquest fons era gestionat per la Direcció General de Beneficència del Ministeri de Governació. Tot i això, la beneficència pública pròpiament dita va continuar actuant en tot aquest període a través de l'Administració central i de la local: les diputacions i els ajuntaments disposaven d'un important nombre d'equipaments.

- Fondos Nacionales. A la dècada dels seixanta s'obrí a l'Espanya franquista una nova etapa de canvis propiciats per la bonança econòmica europea, la mà d'obra barata i l'absència de drets socials, que el règim va aprofitar per aparentar una obertura, del tot superficial i enganyosa. Aquestes transformacions també tingueren repercussions en el camp assistencial, ja que s'emprengué com a línia de finançament de determinades activitats la utilització dels impostos finalistes, en concret un recàrrec sobre l'adquisició de béns a títol lucratiu; tot i que a partir de 1962 s'augmentaren les quantitats mitjançant subvencions a càrrec dels pressupostos de l'Estat.³¹⁵ Per administrar aquests recursos econòmics, es crearen els Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro, que tingueren una gran importància en la política social del règim i que es concretaren en el Fondo Nacional de Asistencia Social (conegut per Fonas o FNAS); el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, que fou de gran utilitat en la formació de la mà d'obra que necessitava l'economia espanyola del moment, mitjançant la concessió de beques i préstecs als escolars sense recursos i amb bon rendiment; el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que concedia subsidis d'atur arran de la reestructuració empresarial que s'estava fent, préstecs a cooperatives o ajudes a moviments migratoris, entre d'altres; i finalment, el Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Inmobiliaria. És a dir, aquests fons cobrien les principals necessitats de l'expansió econòmica.

El Fonas, que és el que més ens interessa per la seva relació amb els serveis socials i al qual ens hem referit com a proposta innovadora de l'Administració, "no era un organismo sino un patronato presidido por el Ministro de Gobernación, cuyo vicepresidente era el Director General de Beneficencia, y en el que formaban parte representantes de la mayoría de los ministerios. El FNAS repartía las ayudas en régimen discrecional, a infancia desvalida, en favor de subnormales y en favor de ancianos y enfermos. Aunque nos encontremos ante una nueva encarnación de la beneficencia con otro nombre, una de las actuaciones desborda este marco. Los auxilios en favor de ancianos y enfermos".³¹⁶ Efectivament, com s'ha indicat, aquest

315. Carmen Alemán, *El sistema público...*, op. cit., pàg. 161.

316. *Ibidem*, pàg. 160.

fons permeté establir les primeres prestacions econòmiques individuals per a ancians i per a malalts o invàlids incapacitats per al treball, sense mitjans econòmics, i permeté ajudar a finançar l'adquisició, construcció, equipament i manteniment de serveis socials..

- El Programa Nacional de Promoción Profesional Obrera (PPO) es va iniciar l'any 1964 amb finalitats de promoció social dels treballadors per proveir el procés d'industrialització que s'estava iniciant, mitjançant cursos de capacitatció intensiva d'adults. L'any 1973 s'institucionalitzà i es va anomenar Servicio de Acción Formativa. Després va assumir la funció de col·locació obrera, fins aleshores en mans de l'organització sindical.

- Obra de protecció de menors. La primera regulació de l'Obra, com s'ha exposat en pàgines anteriors, data de 1904, i després es va incloure en el text refós de la legislació de menors de 1948. En aquesta etapa estava encarregada al Ministeri de Justícia, que exercia les atribucions a través del Consell Superior de Protecció de Menors (CSPM), que tenia dues branques: la dels tribunals tutelars de menors, regulats per una llei de 1948,³¹⁷ que eren establerts a cada província i que intervenien quan algun menor de 16 anys havia realitzat accions o omissions tipificades com a delictes o faltes, i la d'assistència social, que desenvolupava la seva tasca a través de les juntes de protecció de menors, que tenien al seu càrrec les funcions de protecció i custòdia.

- Patronat de Protecció a la Dona. El Patronat de Protecció a la Dona, que depenia també del Ministeri de Justícia, havia estat creat el 1902 amb el nom de Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas, i disposava de juntes provincials i locals amb funcions genèriques de vetllar per la moralitat pública i funcions específiques relacionades amb la prevenció i la readaptació social de les dones menors de 16 anys.

- Patronat Nacional de Presos i Penats. El Patronat Nacional de Presos i Penats, que depenia també del Ministeri de Justícia, oferia ajudes econòmiques i materials als fills i familiars dels reclusos i penats.

- Cuerpo de Mutilados de Guerra. Per acabar aquest apartat d'actuacions de l'administració franquista, cal fer una referència al Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra (1938), que és un bon exemple de la diferència de tracte que mostraren en l'accés a prestacions, ja que aquest cos es creà per atendre les persones del bàndol guanyador amb seqüeles derivades de ferides de guerra.

317. Té com antecedent la Llei de Tribunals Tutelars, promulgada el 25 de novembre de 1918; per ampliar aquest precedent vegeu: I. Palacios i C. Ruiz, *Redimir la inocencia...*, op. cit., pàg. 109 i seg.

b. El Movimiento

El Movimiento establí per als joves el Frente de Juventudes, que després es convertí en l'Organización Juvenil Española (OJE), i per a les dones, la Sección Femenina de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que, a més de ser instruments d'adoctrinament, tenien al seu càrrec força serveis. La Secretaria General del Movimiento disposava d'un ampli dispositiu assistencial, especialment a partir de l'esmentada Delegación Nacional del Auxilio Social, però a més van anar assumint més activitats: habitatge, col·legis menors i majors, formació professional, albergs, beques, etc.

La Sección Femenina fou, doncs, "una organización política partidista, de signo totalitario. Sus obras sociales, como las culturales o educativas, fueron instrumentos de servicio público (...) pero cargadas de ideología".³¹⁸ Va desenvolupar diversos programes socials i culturals i disposava de múltiples equipaments, com guarderies, albergs, "hogares rurales", càtedres ambulants o centres socials polivalents. A més de gestionar l'obra de l'Auxilio Social tenia al seu càrrec la direcció del Servicio Social de la Mujer, que era com una espècie de servei militar per a les noies.

c. Organització sindical

L'Organización Sindical portava a terme diferents obres, algunes de relacionades amb els serveis socials, com l'Obra Sindicalista de Protección a la Madre y al Niño (1937), l'assistència sanitària, mitjançant l'Obra Sindical del 18 de Julio, l'Obra Sindical de Educación y Descanso per a l'habitatge i el temps lliure, i també va actuar en l'àmbit de la formació professional i l'ocupació.

d. Seguretat Social

Carmen Alemán distingeix diverses fases en l'evolució de la Seguretat Social franquista: a) el 1937, vinculada a la doctrina social de l'Església en el vessant d'ajuda a la família, que es va concretar en els subsidis familiars; b) el 1939: substitució del retir obrer pel subsidi de vellesa i invalidesa (l'any 1947 es va crear l'Assegurança Obligatòria de Vellesa i Invalidesa — SOVI— que s'amplià a la viduïtat el 1955), i c) el 1942: Assegurança Obligatòria de malaltia (SOE), que ampliava les prestacions a les atencions de medicina de capçalera i especialistes en règim obligatori, prestacions hospitalàries i ampliació de la dispensació de medicaments.

Ja ens hem referit a la Llei de bases de 1963 com la primera norma³¹⁹

318. D. Casado i E. Guillén, *Manual...*, op. cit., pàg. 187.

319. Demetrio Casado considera que "las Universidades Laborales, especialmente en su concepción inicial, eran un servicio social de la acción formativa" i, per tant, que "ello significa, pues, que la Seguridad Social española se abre a los servicios sociales ya en la década de los años cincuenta". D. Casado, *Introducción a los servicios sociales...*, op. cit., pàg. 39.



Residència de la gent gran de Palau, construïda per la seguretata social. (Foto Pere Duran)

que es refereix als serveis socials,³²⁰ inclouent-los en el sistema com a complement, en els termes i l'extensió exposats. Entre els serveis que preveia i els que es posaren en marxa, cal referir-nos especialment al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (SEREM, 1970), que va iniciar les primeres polítiques públiques a favor de les persones amb discapacitats (gabinets provincials, creació de centres, plans assistencials, etc.) i al Servicio Social de Asistencia a los Ancianos —més tard anomenat Servicio de Asistencia a Pensionistas (SAP, 1970)—, que promogué el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos (1971), a partir del qual es van posar en marxa les primeres llars del pensionista, es construïren les residències per a la gent gran de la Seguretat Social i s'inicià l'atenció domiciliària. Després ambdós serveis socials, com veurem, s'integraren a l'Insero i des d'aquí van ser transferits a les comunitats autònomes a partir de l'any 1981.

320. No tenien un caire universal, sinó una vinculació contributiva (estaven inspirats en la legislació social de Bismarck). Teresa Montagut, *Democràcia i serveis socials* (Barcelona, Hacer, 1994), pàg.118.

També establia com a protecció complementària l'assistència social per cobrir situacions de necessitat o complementàries no previstes.

Tanmateix, no ens podem deixar enlluernar per l'embalum i aparatositat d'aquest immens conglomerat d'institucions i organismes públics i parapúblics franquistes (s'han comptabilitzat fins a 18 organismes amb competències en matèria social),³²¹ polititzats, descoordinats i amb escassos recursos, ja que com hem dit al començament va ser el sector informal el que va alleugerir a la pràctica les situacions més peremptòries de la postguerra.

e. Corporacions locals

Les corporacions locals havien de desenvolupar les funcions previstes a la legislació local. La darrera Llei de règim local de 24 de juny de 1955 obligava els ajuntaments a disposar de serveis assistencials per a la població; en concret l'article 101, entre l'àmplia relació de funcions, incloïa la beneficència, la protecció de menors, la prevenció i repressió de la mendicitat, els albergs per a transeünts i l'assistència farmacèutica a famílies desvalgudes. Les diputacions també havien de continuar amb les obligacions de beneficència i sanitàries, a més dels hospitals o asils.

En les actuacions de les diputacions catalanes s'aprecien canvis de models a partir dels anys cinquanta, quan es comencen a construir les grans ciutats residencials als afores dels nuclis urbans; a Barcelona es construeixen les Llars Mundet, que arribaren a servir 6.000 menús diaris, i més de la meitat eren serveis per a infants. A Girona va ser la Llar Infantil i el Geriàtric del Puig d'en Roca, a Lleida els grans hospitals als afores de la ciutat, i a Tarragona, les grans institucions privades concertades per la Diputació de Tarragona. Aquest model entrà en crisi al cap d'uns anys i en plena transició s'inicià el procés de reforma mitjançant el desinternament, la racionalització i la democratització d'aquestes institucions, és a dir, es fa el que s'havia fet a l'Europa occidental, però amb 30 anys de retard.

Com s'ha comentat, un dels fenòmens més importants d'aquests anys a Catalunya fou la immigració en massa que va arribar sobretot del sud de la península a partir dels anys seixanta. La manca de serveis i equipaments adients va derivar en la creació de suburbis molt degradats a les ciutats, especialment a les zones industrials, que exigia actuacions urgents, sobretot pel que fa a l'habitatge i les infraestructures. D'aquests anys daten les construccions de nous barris suburbials, on arrelen amb força experiències de treball social comunitari i s'inicia la conceptualització i implantació dels primers serveis socials locals, un procés que s'intensificà amb els primers ajuntaments democràtics. En aquestes actuacions és on destaca, com hem

321. D. Casado, "Los servicios sociales en la perspectiva histórica", *Documentación Social*, núm. 64, 1986.

avançat, el paper de Càritas,³²² així com en la promoció i aval de les accions reivindicatives mitjançant els programes anomenats de desenvolupament comunitari, de treball social comunitari o d'animació comunitària:³²³ " (...) en la década anterior a 1975, el trabajo social de comunidad con la población inmigrada tenía como objetivos más destacados los siguientes: conseguir la participación de la gente, su movilización; la articulación de los barrios: que se formaran grupos, que aparecieran líderes; énfasis en la auto-determinación de las personas y grupos en cuanto a decidir los problemas a los que enfrentarse prioritariamente".³²⁴

CONSIDERACIONS FINALS

La tasca de cercar i seleccionar els esdeveniments i els temes més rellevants dels antecedents dels serveis socials actuals, en el transcurs de més de set segles, és una tasca plena de dificultats. Tampoc no ha estat fàcil escollir els fets i determinar i separar els períodes. El rastreig dels antecedents suggereix una àmplia gamma de qüestions, algunes de les quals es volen remarcar en aquestes consideracions finals, que són la porta d'entrada a l'època en què comença a sorgir un Estat social i democràtic de dret que permetrà conformar els serveis socials dels nostres dies.

En el llarg període estudiat les situacions de pobresa, com a situació de mancances greus de la població, formava part de la vida quotidiana; es parla de la pobresa medieval, però també de la dramàtica situació en què es troba la classe obrera en els anys de la industrialització. En tots aquests anys, les epidèmies i malalties, juntament amb altres crisis econòmiques, han estat una constant que ha devastat Europa. Tanmateix, les necessitats

322. A l'Estat, Càritas donava suport a aquesta política. A Catalunya un dels seus puntals va ser mossèn Jordi Garcia-Dié (informació facilitada per Rosa Domènech).

323. Algunes de les experiències de treball social comunitari portades a terme als barris per assistents socials que treballaven a Càritas estan reflectides en diversos articles i documents: Rosa Domènech i Rosa Juncosa, "Una experiencia de Trabajo Social comunitario en un barrio de barracas de Montjuich", *Revista de Treball Social*, núm. 51, juliol de 1973; el número monogràfic de la *Revista de Treball Social* (núm. 90, juny de 1983) dedicat a la història del desenvolupament comunitari a Espanya i a Catalunya amb un article introductori de l'expert italià Marco Marchioni i articles sobre experiències als barris del Besòs, Camp de la Bota, Montjuïc, etc., escrits per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Isabel Montraveta i Rosa Romeu.

324. M. Feu, T. Rossell i G. Rubiol, "Trabajo social e integración social: análisis de un proceso", ponència per a les Jornades sobre Interculturalitat a Almeria (1999), organitzades pel Col·legi Oficial de Treballadors Socials d'Almeria i el Col·legi Oficial de Treballadors Socials de Catalunya.

han anat canviant. El nivell elemental i generalitzat d'aquestes mancances sovint fa difícil determinar a quina classe de necessitat corresponen (la salut, l'educació, el treball, les assegurances socials, l'habitatge o els serveis socials, que eren conceptes diferents dels d'ara). La consideració i la preocupació pels subjectes d'aquestes necessitats també va experimentar profundes transformacions, des del pobre de Jesucrist o el foraster pobre perillós fins als obrers sumits en la misèria.

Els canvis experimentats pel que fa al sistema de drets i llibertats han estat molt considerables. S'ha passat d'una societat estamental medieval, que era desigual de la situació personal i amb diferents modalitats de relació amb la terra, amb una jurisdicció que s'havia "privatitzat" en bona part, i que era competència del senyor, i amb un dret fragmentat i local, al reconeixement de certs drets i llibertats als ciutadans, i a poc a poc també a les ciutadanes. Aquest conjunt de drets i llibertats foren civils, polítics i socials, tot i que no es donaren forçosament en aquest ordre, ni el seu progrés fou lineal, sinó amb anades i tornades freqüents i dramàtiques, com ho mostra el darrer període estudiat, en què la dictadura suposa un greu retrocés en el gaudi de la majoria d'aquests drets.

Totes les modificacions en els drets es reflecteixen ineludiblement en el sistema de responsabilitats i obligacions. Al dret medieval dispers, en mans del senyor, amb diferents estaments li corresponien unes obligacions i una responsabilitat també força difoses i confuses, que caldria estudiar amb més deteniment i profunditat. Tanmateix, sembla que les relacions feudals estaven formades sobretot per un conjunt de drets del senyor, però també de deures, entre els quals figuraven determinades atencions personals. El liberalisme reconegué un conjunt de drets i deures, especialment civils i polítics, que crearen, d'una banda, un reduït de llibertat personal i una obligació de no intervenir en aquestes esferes i, de l'altra, establiren un sistema de participació en l'elecció dels representants. També s'anaren obrint camí els anomenats *drets socials*, entre els primers el dret a l'educació i després altres obligacions públiques en l'atenció a les persones necessitades, com les accions previstes per la Llei de beneficència. La gravetat de l'anomenada *qüestió social* i la lluita dels moviments obrers aconseguiren que s'establissin un conjunt de drets laborals i dispositius de protecció social que generaren, així mateix, un seguit de deures per part dels empresaris, els treballadors i els poders públics. Entre les experiències públiques són interessants, però poc conegudes i estudiades, les actuacions empresades des les dues breus experiències d'autogovern català. Tot aquest procés se'n va anar en orris amb la dictadura franquista, que suprimí el sistema de drets i llibertats que s'havia anat aconseguint. Tanmateix, a la segona part del període franquista es prengueren mesures que posaren les bases per establir un sistema de protecció social modern, en el qual figuraven els serveis socials de la Seguretat Social.

Les accions encaminades a satisfer drets socials com l'educació, la salut o els serveis socials sempre han implicat un dispendi per afrontar la seva prestació. Per això el finançament ocupa un lloc central en la satisfacció dels drets i resulta un bon indicador per determinar-ne les responsabilitats. Són molt diverses les fonts i les formes que han adoptat al llarg d'aquests anys que hem analitzat, des de l'almoina personal, els llegats testamentaris directes o donacions més organitzades fins a les modalitats públiques i una multiplicitat de modalitats eclèctiques. Algunes institucions com el delme que cobrava l'Església sembla que comportin l'obligació d'atendre els pobres, així com una certa responsabilitat pública. Les institucions eclesials, com la Pia Almoina o el bací per als pobres vergonyants, o institucions com els hospitals, a part de ser llocs d'atenció, foren també instruments de col·lecta. També van ser considerables, sobretot en determinades etapes, les contribucions dels mateixos atesos amb el seu treball o la recaptació d'almoines pels carrers. Les desamortitzacions i l'assumpció pública de la direcció d'aquest sector va incidir en el sistema de finançament, tot i que al costat del finançament públic —central, diputacions i ajuntaments— conviuen les modalitats més tradicionals.

En el període inicial es podria dir que la resposta era la caritat de l'Església (catedral, parròquia o monestirs), del rei, dels nobles, de les autoritats locals, dels burgesos o dels ciutadans. Una de les característiques bàsiques fou el caràcter indiscriminat de les accions de la caritat, però aviat es canvià, no sense intensos debats, per criteris de signe contrari que propugnaven la valoració, la classificació i la identificació dels pobres i l'obligació de treballar de tots els que poguessin. L'altre punt de tensió en tot el període fou la prioritat per l'atenció domiciliària o per l'internament, en les diferents i múltiples modalitats, tendències que variaren en funció de les ideologies i interessos dels poderosos del moment.

Les quatre formes de provisió dels serveis i prestacions (informal, mercat, benèvol i pública) són presents en els diferents moments analitzats, si bé varien la seva importància i intensitat. El sector informal té un paper preponderant en l'atenció als membres de la família, del veïnat o del cercle d'amistat en situació de manca en totes les etapes. El sector comercial, que busca el profit, depèn del mercat i, per tant, en aquests anys de greus penúries quedà restringit a les capes socials més altes. En el sector voluntari i benèvol es poden incloure determinades accions de l'Església que arriben fins als temps actuals; s'ha de recordar que moltes actuacions de Càritas contribuïren a la renovació dels serveis socials. En determinades etapes adquiriren gran força les entitats d'ajuda mútua, com les confraries i germandats medievals —algunes fundades per grups de persones pobres o amb discapacitats—, més tard les associacions de socors mutus establertes pels obrers, que incloïen algunes prestacions i actuacions predecessores dels serveis socials, i més recentment diverses associacions, com les de pares d'infants discapacitats, que crearen serveis educatius, rehabilitadors o

socials. També han estat presents diferents formes voluntàries d'heteroajuda.

Pel que fa al sector públic, a l'edat mitjana costa de determinar quins són els agents i les accions que mereixen aquesta qualificació. El rei, els nobles o l'Església desenvolupen simultàniament diferents papers, institucionals i privats, que exigeixen anàlisis acurades sobre l'origen de les accions, de les fonts de finançament i altres elements rellevants. Les actuacions públiques foren constants, però amb diferents intensitats i amb diferents protagonistes, en què destacaren, a més dels esmentats, les accions de les autoritats locals, sobretot a partir del segle XVI, on se situa el naixement de les primeres polítiques socials, tot i que després amb les monarquies absolutistes es va produir una centralització de moltes d'aquestes comeses. Les actuacions públiques van adquirir una obligatorietat legal, especialment constatable a partir de les lleis de beneficència. Catalunya va disposar de dues experiències d'autogovern (Mancomunitat i Generalitat republicana) de gran interès en el camp social, tot i que caldria aprofundir per determinar-ne l'abast real. Durant el franquisme s'aprecia un aiguabarreig entre les actuacions públiques i les de les institucions del règim (Movimiento, Sindicat, Seguretat Social), difícils de catalogar i que malgrat la seva abundància foren insuficients per pal·liar les greus necessitats de la dura postguerra, tot i que a la segona etapa, amb el creixement econòmic, s'iniciaren actuacions adreçades a la protecció social.

Amb aquest complex i ric llegat acumulat en el transcurs del llarg camí transcorregut arribem al llindar d'un nou període democràtic que permetrà anar conformant amb tots aquests materials i amb noves aportacions els serveis socials de final de segle.

Tercera part

ELS SERVEIS SOCIALS ACTUALS

LA TRANSICIÓN

Consideracions generals

Descripció de l'entorn

L'anomenada *transició* és una etapa complexa en la història d'Espanya, amb perfils imprecisos, plena de mites i incerteses, sobre la qual planen grans debats oberts. Les valoracions van des de qui considera, com Tusell, que fou un "ejemplo canónico de este tipo de transición", o Colomer, que, tot i valorar-ne els aspectes positius, considera que "ha producido, como consecuencia paradójica de su propio método de negociaciones temerosas, una democracia más bien mediocre y de baja calidad"¹, fins als que pensen que "como ningún demócrata consecuente podía reconocer que había luchado para 'aquello', la transición se convirtió en un tratado de cómo escamotear la política a la sociedad; adoptó muy diversas formas, desde las más vulgares a las más sofisticadas".²

-
1. Citats per Secundino Serrano a "Transición y democracia en España (1975-1996)", en M. Tuñón de Lara et al., *Historia de España* (Valladolid, Ámbito Ediciones, 1999), p. 639.
 2. G. Morán. *El precio de la transición* (Barcelona, Editorial Planeta, 1991), p. 13.

Entre les possibles explicacions de la restauració democràtica espanyola, s'assenyalen les següents: a) anacronisme de les dictadures a l'Europa dels setanta; b) canvi de les bases econòmiques i socials des dels seixanta; c) consciència de l'oposició (partits i sindicats) per evitar la pervivència del règim i de la incapacitat d'imposar el model de transició (possible justificació de la "ruptura pactada"; d) el record de la Guerra Civil i el "mai més" com a element vertebrador de les ideologies i del consens entre les elits polítiques; e) el pacte de l'oblit entre els protagonistes de la transició, que inclogué la memòria de la guerra i també del franquisme.

El nucli central d'aquest període va començar el 20 de novembre de 1975 amb la mort del general Franco, i s'estén fins a final de 1978, quan s'aprova la Constitució, tot i que generalment s'amplia fins a començament de la dècada dels vuitanta, incloent-hi la temptativa de cop d'estat del 23 de febrer de 1981 i el primer govern socialista el 1982. A l'anomenat *tardo-franquisme* ja s'observaven símptomes de canvi (conflictivitat laboral, mobilitzacions universitàries, creixement de l'oposició organitzada, increment de l'acció terrorista, etc.): "La dictadura carecía ya de apoyos institucionales y sociales esenciales. Si la Iglesia aparecía abiertamente enfrentada con ella, los sectores burgueses convencidos de la necesidad de aproximarse gradualmente a la Europa comunitaria veían con creciente inquietud el deterioro de la situación sociopolítica y económica, y entre las clases medias, especialmente las jóvenes generaciones, se había extendido una notable socialización antifranquista";³ tanmateix, Franco "va morir al llit", com als seus partidaris els agrada recordar per posar en relleu la solidesa del règim i la debilitat de l'oposició.

En l'àmbit català els canvis polítics tingueren també el seu reflex, per exemple en el cessament de l'alcalde de Barcelona Joaquim Viola i la substitució per Josep M. Socias. Però el que fou especialment significatiu va ser el retorn del president Josep Tarradellas, nomenat president de la Generalitat provisional el 17 d'octubre de 1977. Aquesta operació és un dels fets debatuts d'aquest període; alguns historiadors consideren que va ser "una hàbil jugada de Suárez per neutralitzar la majoria d'esquerres sorgida al Principat a les eleccions, com el reconeixement per part de Madrid de la continuïtat i la força de la consciència nacional catalana i de la urgència de donar-li alguna satisfacció, ni que sigui simbòlica".⁴ Bricall, que va viure tan de prop aquests fets, referint-se a l'operació Tarradellas, exposa: "En Cataluña eso representó la posibilidad de restitución del poder que la fuer-

3. C. Molinero i P. Ysàs. "La transición democrática, 1975-1982", en J. M. Marín et al., *Historia política, 1939-2000* (Madrid, Ediciones Istmo, 2001), p. 242.

4. Borja de Riquer i Joan Culla, "De la transició democràtica a l'autonomia política (1976-1988)", a P. Vilar (dir.), *Història de Catalunya*, vol. VII (Barcelona, Edicions, 62, 1989), p. 429.



Parella de simpatitzants del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), la diada de 1977. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

za le arrebató en 1939. Su tozudez hizo posible que no se tuviera que comenzar de cero. Quizá era la primera vez que nos ocurría algo así después de un desastre histórico, y ello gracias sobre todo a un cierto sentido de Estado no aplicado a España, sino a Cataluña, lo que, paradójicamente, entre los catalanes es raro. Porque la Generalitat prefigura el poder político catalán antes incluso de la existencia de una Corona española⁵. Tanmateix, com assenyalen Riquer i Culla, va ser "l'únic acte de restauració de la legitimitat republicana en tot el procés de la transició democràtica espanyola, i la gestió presidencial dels mesos següents tindrà una gran importància per familiaritzar de nou els catalans, tant els d'origen com els d'adopció, amb les formes i els símbols -encara no amb els continguts- de l'autogovern".⁶

Nogensmenys un dels grans protagonistes d'aquesta etapa fou el carrer. Aquest moviment de ciutadans que sortien al carrer era molt divers; unes mobilitzacions eren originades per conflictes laborals i d'altres per reivindi-

5. J. M. Bricall, *Memoria de un silencio* (Barcelona, Plaza & Janés, 2003), p. 117.

6. B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 429.

cacions polítiques. Pel que fa a les primeres, l'any 1975, segons xifres de l'Organización Sindical Española, varen participar-hi 500.000 treballadors, amb més de 10 milions d'hores de treball perdudes; l'any següent els vagues foren 3.600.000 i hi hagué 110 milions d'hores no treballades. A Catalunya, la conflictivitat es va donar a Barcelona, on "hubo más trabajadoras en conflicto y horas no trabajadas que en el conjunto de España en cualquier otro año anterior"⁷, però, a més, es produïren les vagues generals del Baix Llobregat i de Sabadell, que foren durament reprimides. Altres indrets d'Espanya, com Madrid, el País Basc, el País Valencià, Navarra i Sevilla, també foren focus de conflictivitat laboral. Darrere aquestes pressions obreres ocupava un lloc destacat el sindicat CCOO, i molt menys la UGT, que en aquells moments disposava d'una estructura organitzativa molt feble.

Però també foren importants les manifestacions polítiques, especialment a les ciutats, entre les quals van ser senyeres les convocades per l'Assemblea de Catalunya sota el lema "llibertat, amnistia i estatut d'autonomia", que, malgrat que al començament no estaven autoritzades, tingueren una gran participació, com la primera de l'11 de setembre a Sant Boi l'any 1976 i "la del milió" de l'any següent a Barcelona, fins al punt que es va arribar a parlar del "desafío catalán".⁸ Al llarg d'aquest any es van anar afegint entitats civils molt variades a favor d'aquestes actituds reivindicatives, especialment a favor de l'amnistia.

Cal tenir en compte els moviments veïnals, les associacions de veïns sorgides als anys seixanta per resoldre els problemes comuns dels barris. Els treballadors socials i les seves actuacions comunitàries varen contribuir a enfortir aquests moviments. Moltes d'aquestes associacions es convertiren en nuclis de mobilització política i en canals de reivindicacions populars a favor de la democràcia i en contra dels ajuntaments franquistes. Així mateix, foren remarcables en el camp social les actuacions d'altres entitats cíviques integrades per voluntaris o persones afectades i les seves famílies, així com pels professionals, davant la inhibició pública o el desacord amb el tipus de serveis i equipaments establerts per les autoritats franquistes. No és estrany que en aquest context de la transició s'incrementessin les seves activitats reivindicatives. En són un clar exponent les organitzacions catalanes de persones amb discapacitat, que actuaren simultàniament en dos fronts complementaris en la lluita pel retorn de la democràcia i pel reconeixement dels seus legítims drets. Tots aquests moviments populars varen adquirir gran rellevància a Catalunya, especialment a principi dels setanta, però paradoxalment "començaren a decaure a partir de les eleccions municipals de 1979, ja que no aconseguiren establir una relació prou clara i complementària davant dels nous consistoris democràtics".⁹

7. C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 255.

8. *Ibidem*, p. 255.

9. B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 438.



Miting dels partits Convergència Democràtica de Catalunya, Esquerra Democràtica de Catalunya i Partit Socialista de Catalunya, en coalició Pacte Democràtic per Catalunya, realitzat al Pavelló d'Esports. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

L'esperit unitari de l'oposició democràtica catalana queda palès amb la creació de l'Assemblea de Catalunya el 1971, que va desenvolupar un destacat paper polític i va impulsar diferents campanyes cíviques, com "Volem l'Estatut" i "Salvem Catalunya per la democràcia". Aquest organisme unitari fou capaç d'articular reivindicacions polítiques i socials molt àmplies. A escala estatal, fins a l'any 1976 no es produí la unificació de la Junta Democràtica de España (PCE, CCOO, PSP, PTE, P. Carlista i altres) i la Plataforma de Convergència Democràtica (PSOE, PNV, demòcrata-cristians d'Izquierda Democràtica i altres) en la Coordinación Democrática, coneguda com Platajunta. Més tard, es va constituir la Plataforma de Organismos Democráticos (POD), integrada per la Coordinadora Democrática, l'Assemblea de Catalunya, els organismes unitaris creats al País Valencià, les Illes Balears, Galícia i les Canàries i altres grups menors; tanmateix, aquesta amalgama unitària tan diversa dificultava i retardava la presa d'acords.

Foren diverses les reformes polítiques impulsades des de dins del mateix règim, com l'anomenat *espíritu del 12 de febrero* d'Arias o les iniciatives de Fraga, que pretenien fer retocs en alguns aspectes polítics i de la llibertat d'expressió, però mantenint l'estructura jurídicopolítica del

règim. La incapacitat del govern d'Arias, les tímides mesures empreses i l'increment de les mobilitzacions polítiques i socials obligaven a fer canvis i, així, el 3 de juliol de 1976 es nomena president del govern Adolfo Suárez, "que se fue apropiando de buena parte de las reivindicaciones de la oposición, obviando las que desde su perspectiva eran inconvenientes, y por tanto reservando al poder político establecido el control y el protagonismo del tránsito de la dictadura al nuevo régimen".¹⁰

Aquest nou govern, esperonat per les pressions socials i polítiques, comença a emprendre les primeres mesures de canvi, com la reforma de diversos articles del Codi Penal per permetre la legalització de les associacions polítiques, però sobretot les propostes reformistes es concentraren en la Llei per a la reforma política, que fou aprovada mitjançant votació nominal per 425 vots favorables, 59 vots contraris i 13 abstencions, cosa que va mostrar la incapacitat dels sectors més immobilistes per oposar-s'hi.¹¹ L'esmentada llei es va sotmetre a referèndum, i malgrat les campanyes per l'abstenció de l'oposició, l'índex de participació va ser del 77 %, amb un 94 % que votaren afirmativament, un 2 % que votaren que no i un 3 % de paperetes en blanc. El percentatge més baix de participació va ser el del País Basc (53 %); a Catalunya va votar el 74 % i els vots afirmatius superaren el 90 %, cosa que alguns consideren que "posa en relleu els límits de l'impuls 'rupturista'".¹²

Els partits de l'oposició, mitjançant la POD, a final de 1977 redactaren un programa mínim, amb set punts: reconeixement de tots els partits i organitzacions sindicals, dissolució del Movimiento, amnistia, accés als mitjans de comunicació públics, negociació de les condicions de les eleccions i reconeixement de les diferents nacionalitats de l'Estat. A poc a poc, no sense trasbalsos, es varen anar adoptant mesures: supressió del Tribunal d'Ordre Públic, regulació de la vaga, llei sindical, dissolució del Movimiento, amnisties. Un dels temes més complexos a causa de l'oposició de l'exèrcit va ser la legalització del Partit Comunista. Es convocaren les primeres eleccions per al 15 de juny de 1977, i Suárez va haver de muntar a corre-cuita un partit: la Unión del Centro Democrático (UCD). La campanya d'aquestes eleccions fou una autèntica festa democràtica, "con una elevada asistencia de ciudadanos a los múltiples actos públicos de los recién legalizados partidos políticos, especialmente los organizados por comunistas y socialistas".¹³

10. C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 263.

11. "Blas Piñar defendió una enmienda a la totalidad argumentando que la reforma 'no es de verdad una reforma; es una ruptura, aunque la ruptura quiera perfilarse sin violencia y desde la legalidad'. Lo que se pretendía era 'la sustitución del estado nacional por el estado liberal; la liquidación de la obra de Franco'". C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 255.

12. B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 428.

13. C. Molinero i P. Ysàs, op. cit., p. 277.



Foto acte del PSC. (Foto AIEMB de la Diputació de Girona)

En les esmentades eleccions la participació va superar el 79 %. Les va guanyar la UCD amb el 34,6 %, 165 diputats; seguien el PSOE amb el 29 % i 118 diputats, el PCE amb 20 diputats (13 del PSUC) i AP amb 16 diputats. Pel que fa als partits nacionalistes, el PNV va aconseguir 8 diputats i el Pacte Democràtic per Catalunya, 13 diputats. Al Senat el resultat que van aconseguir els dos partits majoritaris fou de 106 senadors la UCD i 35 el PSOE. A Catalunya la dreta franquista es va presentar sota Alianza Popular-Convivència Catalana, liderada per López Rodó; també hi va concórrer Unión de Centro Democrático, i com a catalanistes es va presentar la coalició Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya, de centre-dreta, i un pacte democràtic de centre-esquerra integrat pels pujolistes de Convergència Democràtica, el Partit Socialista (ex-Reagrupament), els liberals d'Esquerra Democràtica i fins i tot els independentistes del Front Nacional. Per l'esquerra hi va participar la coalició Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) i el PSUC, així com ERC i altres partits no legalitzats mitjançant agrupacions d'electors. Els resultats de les votacions donaren el 28,4 % als socialistes, el 18,2 % al PSUC, el 16,8 % al Pacte Democràtic i el 5,6 % al Centre i la Democràcia Cristiana; d'altra banda, cal recordar l'aclaparador triomf al Senat de la coalició Entesa dels Catalans, integrada per una coalició socialista, comunista i republicana.¹⁴

14. Dades extretes de B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 428-429.

Aquest primer govern elegit democràticament emprengué un conjunt d'accions entre les quals cal assenyalar com a clau en el vessant exterior la sol·licitud formulada el 28 de juliol d'obertura de negociacions per a la integració espanyola a la Comunitat Econòmica Europea i l'admissió al Consell d'Europa el 26 de novembre. En el vessant intern, el repte era la consolidació de la reforma política, que va generar unes cambres constituents, malgrat que no s'haguessin convocat amb aquesta consideració.

També varen ser uns moments d'accions violentes, a més de les d'ETA, per part de sectors de la ultradreta (mort d'un estudiant per un militant de Guerrilleros de Cristo Rey, matança d'Atocha), i sorgí el terrorisme del GRAPO, amb segrestos i assassinats de policies. Aquestes accions generaven unes tensions no gens favorables als interessos de canvi.

D'altra banda, en aquests anys es varen donar signes de canvi demogràfic; a Catalunya es va passar d'unes taxes altes de creixement cap a increments zero o fins i tot negatius. Es va frenar el flux migratori i alguns anys fou fins i tot negatiu, varen caure les taxes de natalitat i fecunditat, i es va obrir un procés cap a l'envelliment.

Pel que fa a la qüestió econòmica, a partir de l'anomenada *crisi del petroli* de 1974, s'estanca el creixement de l'economia occidental; també Espanya en notaria les conseqüències i especialment Catalunya, amb una davallada del creixement econòmic molt superior a l'espanyola i a la de la CEE,¹⁵ ja que la crisi afectà especialment les zones industrials (tèxtil i metal·lúrgica). Per això, Catalunya va perdre pes dins el conjunt de l'economia espanyola, i a més, varen disminuir les inversions estatals i l'atur a Catalunya va arribar a superar la mitjana de l'Estat, que ja era molt alta; fins i tot el 1983 es va situar en primer lloc del rànquing de les comunitats autònomes, amb un 21,9 %.

La peculiar situació política espanyola impedia la presa de les mesures que requeria la situació econòmica amb agilitat i contundència; només quan la situació va ser molt greu, caracteritzada per un fort dèficit comercial, per una inflació del 22 %, per la minva de les inversions estrangeres i per l'alt increment de l'atur, no s'inicià una política de concertació social i la seva plasmació en els Pactes de la Moncloa, signats el 25 d'octubre de 1977. Aquests Pactes incloïen dos tipus d'acords: sobre el programa de sanejament i reforma de l'economia i sobre el programa d'actuació jurídica i política. Tot i que en general es considera que prevalgueren els aspectes polítics sobre els socials i laborals, els esmentats acords incidiren en la creació de l'Estat del benestar, ja que suposà l'inici d'"una moderna políti-

15. "Catalunya, que havia tingut un creixement econòmic molt alt durant la dècada de 1965-1975 -el 5,8 per cent anual-, baixà a l'1,8 per cent durant l'etapa 1975-1979, i encara més durant els anys 1979-1983, sols el 0,8 per cent. Aquesta dràstica davallada era molt superior a la mitjana espanyola -1,6 per cent per al període 1975-1983- i a la de la Comunitat Econòmica Europea -el 2,0 per cent aquests mateixos anys". B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 431.

ca del Estado de Bienestar que trata de conjugar la consolidación de los derechos sociales (cuya materialización se inicia en los años sesenta con el despliegue progresivo de la Seguridad Social) y su interrelación con los ajustes de la economía española al nuevo contexto internacional de crisis".¹⁶

La situació del benestar social i els serveis socials

S'ha dit que, a l'inici de la transició, l'estat del benestar espanyol mostrava unes característiques semblants a la dels altres països occidentals, si bé amb trets específics.¹⁷ Aquesta afirmació del professor Rodríguez Cabrero, en què considerava l'Estat franquista¹⁸ com a "Estat autoritari de benestar", va generar crítiques dels qui consideren que no es pot parlar pròpiament de tal forma d'Estat, ja que pensen que aquesta denominació està reservada als sistemes democràtics, i fins i tot n'hi ha que consideren que és patrimoni d'una determinada ideologia o partit polític. El fet és que l'Estat social espanyol que estableix la Constitució de 1978 no neix del no-res, sinó que partí d'un conjunt institucional de protecció social considerable, que cal tenir en compte per analitzar adequadament els serveis socials de la transició i el seu posterior desenvolupament.

Algunes de les mesures impulsades en la transició provocaren uns canvis a escala estatal en l'àmbit del benestar social que es poden resumir en els punts següents:¹⁹

- S'accelera el creixement de la despesa en Seguretat Social i altres serveis públics a causa de les pressions de la democratització política, de l'increment de l'atur, de l'envelliment de la població i de l'exigència de serveis públics de qualitat.

16. G. Rodríguez Cabrero, *Política social y pobreza*, op. cit., p. 564.

17. Aquests trets derivarien de "la construcción histórica de un sistema de protección social bajo el periodo de modernización capitalista del franquismo, de los avatares de la política social bajo la transición política y la crisis del modelo de crecimiento de los años sesenta y, por último, de la definición en curso de un nuevo modelo de crecimiento y de estructuración social", G. Rodríguez Cabrero, "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general", dins *Política y Sociedad*, 2 (1998), p. 80.

18. D'una manera més contundent el professor Ignacio Sotelo afirma que "en España, los antecedentes del Estado social hay que buscarlos, en teoría, en los institutos sociales de la Iglesia, pero, en la práctica, lo impulsa la dictadura de Franco". (Modelo Socialdemócrata y Estado social, *El País*, 27 de juliol de 2004)

19. Gregorio Rodríguez Cabrero. *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*, (Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990) p. 17-36.

- Creixement de les prestacions en diner o garantia de rendes, de fàcil gestió i efectes polítics i socials immediats, davant del deteriorament relatiu de la qualitat de serveis com l'educació i la sanitat, i sobre els quals el sector privat pressiona a favor de diferents formes de privatització via subvencions, regulació/desregulació i contractació de serveis.

- Pel que fa als serveis socials en general, s'observa la liquidació dels organismes de caràcter més polític (INAS) i com es deslliguen les relacions directes amb l'ordre públic (l'assistència social deixa de dependre del Ministeri de l'Interior, 1977); paral·lelament, els ajuntaments comencen a modernitzar i ampliar els serveis socials.

En relació amb els serveis socials a Catalunya al final del franquisme, la situació va ser analitzada amb gran detall i elevat nivell tècnic en el *Mapa de serveis socials*,²⁰ que va oferir una descripció ben detallada del moment de la transició i del qual, sens perjudici de comentaris posteriors sobre aquest document, ressenyem ara una síntesi de les principals conclusions del diagnòstic efectuat:

a) Referents al context general:

- Increment de la necessitat i la demanda de serveis socials i amenaça de deteriorament en la qualitat i la quantitat de serveis.
- Tendència a reforçar els patrons tradicionals de prestació (beneficència, assistència social, prestacions en metàl·lic...) en perjudici del desenvolupament de prestacions de contingut tècnic.
- Deteriorament de les condicions socials i econòmiques de la població en atur.
- Increment de persones sense habitatge o amb habitatges en males condicions.
- Conflictes entre la població ocupada i no ocupada, dels grups marginats relativament atesos i els desatesos, fins i tot conflictes entre interessos corporatius de professionals i dels usuaris.
- Tendència a reforçar l'incentiu per al desenvolupament incontrolat i l'extensió dels serveis socials de la iniciativa privada en absència de l'exercici de la responsabilitat pública.
- Reducció de la recerca i l'estudi.

b) Aspectes econòmics:

20. Joan J. Artells (dir.), *Mapa de serveis socials*, vol. 5 (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1984).

- Caràcter marginal i poc pes específic dels pressupostos de serveis socials dins el sector públic.
- Escassa coordinació i programació conjunta de les transferències, la subvenció i la concertació entre els organismes responsables.
- Necessitat d'aprofundir en les possibilitats de racionalització i orientació dels fons de finançament.
- Pes decisiu que tenen en el conjunt pressupostari de la Generalitat les transferències en concepte d'ajuda individual per comparació amb les adreçades al manteniment de serveis.

c) En relació amb l'estructura del balanç de recursos:

- Predomini de l'assistència de tipus institucional i residencial en relació amb els serveis i els equipaments més innovadors, com l'atenció primària o els centres diürns.
- Heterogeneïtat de tipologies, grandària i capacitats, amb variada gamma de titularitats jurídiques i fórmules de gestió.
- Oferta desequilibrada, tant en les seves finalitats com en els territoris.
- Precarietat informativa.

En referir-nos als serveis socials a la transició, s'ha de parlar dels professionals, ja que no hauria estat possible elaborar iniciatives i propostes tècniques sobre els serveis socials sense les aportacions teòriques i conceptuals generades a partir de les experiències pràctiques i les activitats formatives i de recerca dels professionals, especialment dels assistents socials, com s'anomenaven en aquell moment. Entre les múltiples activitats sobresurten a Catalunya les realitzades pel Grup d'Investigació i de Treball Social (GITS),²¹ creat el 1973, i que va funcionar durant sis anys, amb seu dins l'ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona. També hi varen incidir els resultats de les visites realitzades pels professionals a diferents països europeus per estudiar l'estructuració i l'organització dels serveis socials; així mateix, van exercir una gran influència els treballs i les publicacions de Glòria Rubiol sobre els serveis socials a diferents països.²²

21. Els GITS van ser dirigits per Rosa Domènech, Teresa Font, Francesca Masgoret, Isabel Monraveta, Anna Morató, Rosa Romeu i Glòria Rubiol.

22. Glòria Rubiol, *Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel i Països Baixos* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill-Editorial Blume, 1980); Glòria Rubiol, *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1986). Del primer llibre se'n van fer dues edicions en castellà.

Els primers documents de serveis socials a Catalunya ²³**El primer document del PSC-R**

El primer document que cal ressenyar, tant per seu caràcter pioner com per la importància del seu contingut, és l'anomenat *La Conselleria d'Afers Socials* (1977), que era fruit de les reflexions d'un grup de militants i simpatitzants del Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament (PSC-R, 1974-1978), elaborat per un grup de professionals del treball social²⁴ que va fer arribar al President Tarradellas.

Aquest document presentava de forma precoç tots els gran temes que han estat objecte de debat fins a final de segle, molts dels quals encara es mantenen oberts; per això, és comprensible la remarcable influència que ha tingut en propostes posteriors. En el V Congrés del Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament (Barcelona, 4, 5, 11 i 12 de febrer de 1978) es va presentar com a ponència una versió renovada del document que fou debatuda en una de les sessions plenàries de l'esmentat Congrés.

Glòria Rubiol sintetitza en tres els eixos vertebradors d'aquest model: "unificació", la "responsabilitat pública", el "municipalisme". Si s'analitzen detalladament els aspectes conceptuals i organitzatius d'aquests documents, se'n poden assenyalar els aspectes clau següents:

a) Pel que fa als aspectes conceptuals, la ponència pren com a referència la definició de la Carta Social Europea²⁵ (art. 14). Tanmateix, l'esmentada Carta no era de gran utilitat pel que fa als aspectes terminològics, ja que a la versió francesa figurava *services sociaux* i en l'anglesa *social welfare services*. En els documents comentats van variant els termes emprats: afers socials, benestar social fins a serveis socials.

b) Es considera els serveis socials com un "sistema" ubicat entre els que formen l'esfera social, citant l'ensenyament, la sanitat, les assegurances socials i l'habitatge, però no l'àmbit laboral.

c) Es proclama la "responsabilitat de l'Administració pública" respecte als serveis socials, en la línia dels governs socialistes europeus.

23. Per ampliar aquest apartat vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *El marc històric dels serveis socials locals de Catalunya* (Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació, 2003), p. 58-63.

24. L'equip de treball estava format per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Francesca Masgoret i Glòria Rubiol, assistents socials i militants del PSC-R.

25. Estableix que els Estats "promouran i proporcionaran serveis que, emprant mètodes de treball social, contribueixin al benestar i al desenvolupament dels individus i dels grups en la comunitat i a la seva adaptació a l'entorn social". Espanya ja havia firmat la Carta Social Europea el novembre de 1977, tot i que la ratificació i publicació al BOE va ser el 26 de juny de 1980.

d) Es proposa la creació d'un "sistema de serveis socials" integrat i independent d'altres sistemes (sanitat, educació o Seguretat Social). Això implicava la prèvia integració de tots els serveis socials i la creació d'una organització administrativa que ho fes possible. Per a l'elaboració es tingueren en compte les polítiques de serveis socials i l'organització d'altres països.²⁶

e) Es propugna la unificació en una única instància administrativa de totes les competències en la matèria: la Conselleria d'Afers Socials. El document assenyalava com a precedent la Conselleria que, amb la mateixa denominació, com ja s'ha explicat, va existir –tot i que durant poc temps– l'any 1933, durant l'etapa de la Generalitat Republicana.²⁷

f) En relació a la tradicional i controvertida relació entre sanitat i serveis socials, conseqüent amb la proposta anterior, recomanava no incorporar els serveis socials a sanitat sinó "integrar els serveis assistencials i de promoció social" en la Conselleria proposada; així mateix, desestimava la denominació *assistència social* perquè no posava "prou èmfasi en l'aspecte preventiu i de participació de la gent".

g) Es proposa com a principis organitzatius bàsics els de descentralització i sectorització. La gestió dels serveis socials descentralitzats ha de correspondre a l'Administració local. Per a la desconcentració i/o descentralització es proposava la creació d'un departament comarcal, situat a la població cap de la comarca, i un departament municipal a les poblacions de més de 20.000 habitants; a les grans ciutats els departaments municipals havien de coordinar la tasca dels centres de treball social. L'actuació de les esmentades entitats s'havia de realitzar a partir de dos nivells: familiar/individual i comunitari.

h) L'organització interna de la Conselleria constaria d'un servei de Promoció social del qual dependrien els Centres de Promoció Social (en posteriors versions del document es varen denominar Centres de Treball Social i després Centres de serveis socials) que s'establirien en cada unitat territorial, amb les següents funcions: estudi de les necessitats d'equipa-

26. Per a això foren de gran utilitat els treballs de Glòria Rubiol, *Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos*, op. cit., p. 19.

27. Sobre la qüestió de l'assistència social a la Generalitat republicana, vegeu: Glòria Rubiol, "Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom", a *Catalunya cap a l'any 2000* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill - Editorial Blume, 1979), p. 165-166 i *La obra socioasistencial de la Generalitat republicana*, de Cristina Rimbau, que apareix com a document annex en el llibre de Demetrio Casado *Introducción a los servicios sociales*, op. cit., p. 201-216.

ments de serveis socials de la unitat territorial; atenció a la infància; orientació familiar; ajuda a persones amb problemes específics; animació comunitària; informació sobre qüestions d'assistència social. Es preveia un altre servei per a la creació, reorganització i coordinació de serveis dedicats a problemàtiques específiques, entre les quals s'esmentava: la marginació social, la tercera edat, la infància privada de medi familiar normal i la discapacitat física i psíquica. En la ponència es concretava més l'estructuració de la Conselleria incloent un Gabinet tècnic, una Secció de Treball Social, una Secció de Coordinació d'Institucions i un Institut de Formació Social.

Documents d'altres partits

En els anys inicials de la transició no varen ser freqüents les propostes sobre els serveis socials des dels altres partits, i quan s'hi feien referències indirectes eren força imprecises i confuses. Aquesta situació va canviar en els anys següents, com es desprèn del resultat de les sessions celebrades l'any 1978 sobre "Propostes de models i alternatives sobre organització de Serveis Socials", organitzades per l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona,²⁸ on varen participar Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), Partit del Treball de Catalunya²⁹ i els tres partits socialistes, que varen presentar una proposta conjunta, malgrat que en aquell moment encara no s'havien unificat.

La proposta de CDC era molt breu, i estava centrada en el paper dels assistents socials; es demanava el reconeixement de la professió en l'àmbit universitari i la creació del col·legi professional. Del document presentat pel PSUC³⁰ cal destacar, a més de tractar també del paper del treball dels assistents socials, el llistat de qüestions que consideraven que s'havien de debatre (la substitució de valors, hàbits i actituds; l'estímul per a una vida associativa més intensa; el foment de la cultura popular; la descentralització, i el problema de la marginació enfocat amb un nou plantejament) i els principis que havien de regir la "política d'acció social" (planificació; descentralització; participació; globalitat); tanmateix, en aquell moment no plantejaren, almenys directament, alternatives "sociosanitàries", que a la dècada següent propugnaren amb força, i àdhuc implantaren en alguns ajuntaments amb govern comunista, com el cas de Sabadell.

28. El Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya no es va constituir fins a l'any 1982.

29. No es comenten les propostes del Partit del Treball per no haver-ne trobat documentació escrita, ja que no es va publicar a la RTS. "Alternativas de los partidos sobre la organización de servicios sociales", n. 72, desembre de 1978, p. 46.

30. El document fou redactat pel Col·lectiu d'Assistents Socials, format, entre altres professionals, per Palmira Domènech, Anna Martínez, M. José Pardo i M. Eugènia Sánchez. Informació facilitada per Anna Morató.

La proposta dels Partits socialistes (PSC-C, PSOE i PSC-R), com s'ha dit, va ser conjunta i va permetre elaborar un document (maig de 1978) signat per les assistents socials "membres del PSC-C, PSC-R i PSOE",³¹ que partia del document del PSC-R, que ja s'ha comentat, tot i que es concreten i/o redefeixen i reafirmen alguns punts. L'esmentada proposta va tractar fins i tot de l'Administració central i d'un futur ministeri o direcció general de serveis socials, i proposava les funcions de caràcter general que hauria d'assumir.

Primers documents municipals

S'ha de fer una darrera referència a documents elaborats pels partits polítics amb motiu de les primeres eleccions municipals de la democràcia, que, tot i que se celebraren amb posterioritat a la Constitució, l'abril de 1979, sembla interessant incloure en aquest apartat dedicat a la transició ja que les propostes dels programes electorals relacionades amb els serveis socials eren fruit dels debats i les reivindicacions ciutadanes d'aquesta etapa històrica. Les propostes es formularen bàsicament a partir de serveis concrets: per als vells, per als minusvàlids, guarderies per als infants o accions per deturar la delinqüència juvenil.

La Generalitat provisional

El procés de recuperació

A la tardor de 1977³² es va restablir provisionalment la històrica Generalitat de Catalunya. El nou Govern fou d'unitat i es va estructurar en dotze conselleries, cinc de polítiques que representaven els partits majoritaris sense cartera i set conselleries estructurades i amb la mateixa denominació que a la Generalitat republicana, fet que va impedir la creació d'una conselleria que unifiqués les competències disperses en serveis socials.

Les competències de serveis socials es varen repartir bàsicament entre els departaments de Sanitat i Assistència Social, dirigit pel conseller Ramon Espasa i Oliver, del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), i el de Governació, del qual fou primer conseller Frederic Rahola i d'Espona (independent). Corresponia al primer dels departaments esmentats l'"assistència social" en els àmbits de "subnormalitat, minusvàlids físics i tercera edat", i al de Governació, que era responsable de la "coordinació, assessorament i cooperació als municipis de Catalunya", li corresponien atribucions de promoció social en "el règim de benestar familiar, desenvolupament comunitari en la vida local i reinserció social del marginat".

31. Signen el document: Rosa Barenys, Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Montserrat Flaquer, Francesca Masgoret, M. Teresa Massons, Pilar Nubiola, Cristina Rimbau, Glòria Rubiol i Marina Valls. En el document s'explica que s'havia donat a conèixer a altres assistents socials, no pertanyents a partits, que hi havien fet aportacions. La unificació dels tres partits socialistes es produí el mes de juliol de 1978.

32. Reials Decrets de 29 de setembre, 30 d'octubre i 17 d'octubre de 1977.

Aquesta divisió va ser motiu de preocupació en els àmbits polítics i professionals, i encara que els responsables polítics manifestaven opcions properes favorables a la unificació del sector, l'anàlisi dels documents d'aquest període permet identificar dues posicions ben diferenciades sobre el model a posar en marxa. S'observa una postura inspirada en l'anomenat, si se'ns permet emprar la simplificació que es feia en aquells moments, *model anglès*,³³ encapçalat pel grup que havia elaborat els primers documents socialistes a què ens hem referit i que en el moment que s'analitza són al capdavant de l'àrea de serveis socials en el departament de Governació; i una altra, que des del departament de Sanitat i Assistència Social es decantava pel *model italià*,³⁴ amb plantejaments més propicis a la creació de l'àmbit sociosanitari, inspirat en experiències de determinades ciutats i regions italianes. Aquest interessant debat es va decantar, com veurem més endavant, a favor de l'anomenat *model anglès*, que va veure reforçada les seves posicions en les recomanacions del primer *Mapa de serveis socials*.

En un altre ordre de coses, s'ha d'assenyalar que a final de setembre de 1977 s'havien constituït dues comissions mixtes per a la delimitació dels traspassos de funcions, activitats i serveis de l'Administració central i de les diputacions catalanes a la Generalitat. La ponència responsable dels serveis socials va elaborar una proposta d'acord de transferència de les activitats i serveis.

La nova organització

Malgrat les esmentades diferències de plantejament sobre el model de serveis socials, en general s'observen també grans coincidències en la necessitat d'aglutinar els serveis dispersos i iniciar un procés de racionalització amb l'objectiu d'aconseguir la creació d'un veritable sistema. Aquests primers passos es fan en ple període constituent des de la Generalitat i amb la participació d'entitats cíviques, organitzacions d'afectats i professionals. A continuació s'analitzen les principals propostes elaborades i les realitzacions efectuades des dels dos àmbits de la nova administració catalana.

Direcció General d'Assistència Social. Departament de Sanitat i Assistència Social

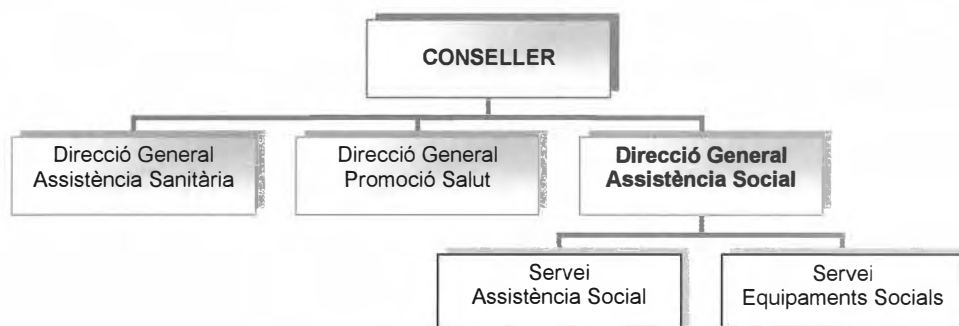
En el Departament de Sanitat i Assistència Social es va crear la direcció general d'Assistència, de la qual fou titular Agustí de Semir i Rovira (independent). D'aquesta direcció general depenien el Servei d'Assistència Social i el d'Equipaments Socials. El primer servei esmentat, que va estar a càrrec de l'assistent social Pilar Malla i Escofet, tenia com a funcions bàsiques: estudi dels

33. Tot i que se'l coneixia amb aquest nom, els seus impulsors s'inspiraven també en referències nòrdiques (Suècia, Dinamarca), i àdhuc d'Israel.

34. La simplificació evidentment no és correcta, ja que no estava implantat a tot Itàlia, sinó en determinats territoris, com la ciutat de Bolonya, amb govern comunista.

serveis socials existents a Catalunya; posar en marxa uns programes de treball dirigits a disminuïts físics, sensorials i psíquics i a la tercera edat, i recopilar les estadístiques disponibles sobre totes les qüestions referents al treball social.³⁵

Gràfic 9: *Organigrama del departament de Sanitat i Assistència Social*



Font: Memòria-balanç. Any 1978-1r trimestre 1979. Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social

Entre les activitats empreses, cal fer referència a dues que foren de gran importància. La primera consistí en l'elaboració de guies dels recursos existents classificats per comarques, ja que no existia cap tipus d'instrument sistematitzat que els recollís. Es confeccionaren catàlegs d'equipaments i guies de recursos de serveis per a la vellesa, per als discapacitats físics i per als disminuïts psíquics.³⁶

El segon grup d'actuacions tenia com a objectiu reflexionar sobre l'estat de la qüestió, estudiar i consensuar propostes sobre el futur dels serveis socials catalans. Per això, des de la Direcció General d'Assistència Social s'organitzaren taules rodones de treball amb una àmplia participació de cadascun dels quatre sectors de la seva competència; aquestes taules varen iniciar-se amb la corresponent a la disminució psíquica i continuaren amb les relatives a la tercera edat, els disminuïts físics i sensorials i finalment la que tractava dels "infants fins a tres anys". Fruit dels treballs es van aprovar i publicar unes *declaracions de principis per a la política social* de cadascun dels esmentats sectors de població.³⁷

35. Decret de 2 de novembre de 1978, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 de novembre de 1978.

36. Aquest treball, coordinat per Pilar Malla, va ser portat a terme per l'equip de la Direcció General format per M. Eugènia Andreu, economista, i els assistents socials Josep Arenas i Rosa M. Raga.

37. Com a responsables d'aquests documents figuren Pilar Malla i M. Eugènia Andreu. *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts psíquics* (Generalitat de



Col·lecció "Principis inspiradors", documents de treball publicats per la Direcció General d'Assistència Social. (Foto Pere Duran)

Finalment ens hem de referir al document titulat *Principis inspiradors d'una política de serveis socials*, que sobresurt per la seva amplitud i les propostes elaborades. En aquests treballs³⁸ s'observen canvis conceptuals i aportacions noves de gran interès. Així, a diferència dels documents anteriors, dedicats a polítiques sectorials, on apareixia una certa indeterminació entre serveis socials i sanitaris, en aquest es començava delimitant el concepte de serveis socials emprat en el text, que segueix el del Programa Europeu de Desenvolupament Social promogut per les Nacions Unides.³⁹ Per tant, es produeix una concreció del concepte i la definició encaixa ja amb la dels serveis socials en sentit estricte. Aquest document ja fa una referència a una futura llei i al reconeixement i efectivitat dels drets.⁴⁰

La proposta sobre l'organització que fa l'esmentat document és molt general; es refereix a un "màxim òrgan administratiu, encarregat dels Serveis Socials", atribuint-li funcions molt genèriques. Tanmateix, el que suposa una innovació i que va tenir una gran incidència en l'estructuració del sistema, no només del català sinó en tots els autonòmics, va ser la classificació dels serveis socials en dos tipus: *els serveis socials de base* i *els serveis socials especialitzats*. Defineix els primers com els "serveis integrats i polivalents, formats per un equip multidisciplinar que actua en una àrea territorial concreta", i els especialitzats "serien els serveis formats per equips pluridisciplinars i estarien en contacte amb grups o persones que tenen unes característiques determinades, com serien, per exemple, els serveis destinats a cobrir les necessitats socials de: refugiats, disminuïts, delinqüents i molts altres grups de la població que necessiten atencions específiques".

Als serveis socials de base se'ls atribueix, a més del treball individualitzat, un treball comunitari, "una política de prevenció i educació de la comunitat". Quant als professionals que "haurien de formar l'equip (...) serien: assistents socials, metges, infermers de la comunitat, auxiliars de la llar i educadors". Aquesta composició de l'equip sembla tenir reminiscències del model sociosanitari; tanmateix, com veurem, a la pràctica no va ser l'adoptat per la Generalitat.

Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, primera edició, febrer 1979) i *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Assistència Social, agost 1979).

38. *Principis inspiradors d'una política de serveis socials* (Generalitat de Catalunya, desembre 1979). Figuren com a responsables d'aquesta publicació Pilar Malla i Josep Arenas.

39. "Els serveis socials són concebuts com aquell conjunt de serveis necessaris per ajudar els grups socials i les persones a resoldre els seus problemes, a superar els handicaps i a crear i conquerir recursos adequats per millorar la qualitat de vida".

40. "El Parlament de Catalunya hauria de dictar les lleis necessàries, i l'Administració aplicar una política que les desplegués, per posar aquests serveis a l'abast de tota la població. Perquè aquest dret fos efectiu, caldria una política pressupostaria estable". *Principis inspiradors...*, op. cit., p. 7.

El document tracta també del procés metodològic del treball social, potser de manera excessiva i amb possibilitats de menar a la confusió en un document dedicat als serveis socials. En l'apartat final, sobre la participació dels ciutadans, es refereix també al tema del voluntariat, considerant-lo com un valuós complement de l'acció professional, humanitzadora i participativa.

Una de les darreres tasques realitzades per l'esmentada Direcció General va ser el document *Bases de planificació dels serveis socials a Catalunya*, publicat el març de 1980.⁴¹ Aquest document, que pretenia ser una eina que ajudés els professionals, fixava criteris per determinar les àrees territorials i oferir indicacions per a la planificació. D'altra banda, després d'una anàlisi demogràfica detallada de la població de Catalunya, assenyalava que la població màxima per a un servei social de base eren 25.000 habitants. També s'estudien amb detall alguns sectors de població i els serveis i equipaments que els caldran (vellesa i disminuïts psíquics).

Direcció General de Promoció Social. Departament de Governació

Tot i la previsió de crear en el Departament de Governació d'una Direcció de Serveis Socials⁴² després s'ajornà fins a la recepció dels traspassos i es va suplir amb l'establiment d'una Secretaria de Serveis Socials, que es va dedicar a preparar la posada en marxa de l'esmentada Direcció General, mitjançant la realització de diferents estudis (recursos, dèficits, traspassos, legislació, etc.), coordinacions (entitats públiques i privades), promoure debats (associacions professionals, entitats d'iniciativa social) i la constitució d'un consell⁴³ com a embrió del que havia de ser el consell interprofessional assessor d'una futura Direcció General de Serveis Socials.

El conseller Rahola va demanar a l'equip d'assistents socials del PSC-R, autor de l'esmentat document sobre la Conselleria d'Afers Socials, que es fes càrrec de l'organització de la futura Direcció General de Promoció Social. La proposta que varen presentar, a més del canvi de denominació per Direcció General de Serveis Socials, concretava les competències que

41. Pilar Malla, com a cap del Servei d'Assistència Social, havia coordinat l'equip realitzador de l'estudi, format per M. Eugènia Andreu, economista, els assistents socials Josep Arenas, Rosa M. Raga i Marina Valls, la psicòloga Dolors Renau i el sociòleg Joan Costa.

42. Es preveia com a directora general de Serveis Socials Rosa Domènech, assistent social, membre de l'equip que, com explicava la premsa, estava treballant amb el conseller Rahola des del novembre de 1977. *Catalunya Express*, 24 d'abril de 1978.

43. Aquest consell fou integrat per: Rosa Barenys, assistent social; M. Antònia Castellana, en representació d'Apisme (Associació de Professionals en Institucions de Menors); Francesc Codina, d'AESA (Associació d'Entitats al Servei de l'Ancianitat); Pere Cornelles, d'Obinso (Obra de Reinserció Social); Montserrat Flaquer, assistenta social i geògrafa; Joan Frigolé, de l'Associació Catalana d'Antropologia; Emili Giralt, en representació del Grup de Política Criminal; Enric Poch, d'Ires (Institut de Reinserció Social); Modest Reixach, sociòleg; Rosa Romeu, assistent social, i Josep M. Rueda, psicòleg social.

haurien d'incloure d'acord amb les àrees assignades legalment (règim del benestar familiar; desenvolupament comunitari; reinserció social de marginals).

Per diferents circumstàncies, com el canvi d'adscripció política de l'equip tècnic arran de la dissolució del PSC-R, la dimissió del Conseller i altres, l'equip de la Secretaria de Serveis Socials ja havia sortit de la Conselleria l'agost de 1978. El nou fou Manuel Ortínez i Murt, que va nomenar Joaquim Maluquer i Sostres director general de Promoció Social, que fou el primer i únic director general que ocupà el càrrec fins a les eleccions autonòmiques de 1980. En aquesta etapa la Direcció General es va centrar a fer inventaris de recursos o donar suport perquè se'n fessin,⁴⁴ ja que disposava d'un equip molt reduït de col·laboradors, entre ells el cap de servei Francesc Codina, transferit de la Diputació de Barcelona, que posteriorment tindria importants responsabilitats en l'àmbit dels serveis socials. Cal assenyalar que Ortínez dimití el desembre de 1979⁴⁵ i va ser substituït com a conseller de Governació per Josep M. Bricall.

La inestabilitat de la Conselleria i potser la insuficient convicció i fermesa política dels dirigents en el projecte semblen frustrar aquest interessant i precoç model. Tanmateix, una visió conjunta d'aquesta etapa sembla propiciar una interpretació contrària, ja que, malgrat els contratemps esmentats, el model que finalment va reeixir fou precisament l'impulsat per aquest grup de professionals que, com veurem, a través de diferents canals, va incidir en la configuració dels serveis socials no només de Catalunya, sinó de l'Estat.

Les peces legals del canvi

La Constitució espanyola de 1978

La creació d'un nou model d'Estat

Després del fracàs de la intenció inicial del Govern d'encomanar un esborrany de projecte de Constitució a un grup d'experts, l'encarregà a la Comissió d'Afers Constitucionals del Congrés, que l'elaborà a partir d'una ponència. Es considera que amb aquest treball es va iniciar l'anomenada *política de consens*, que aviat desbordà aquest àmbit i presidí les decisions més importants de bona part d'aquella dècada.

44. J. Maluquer, *Memòries amb figures* (Barcelona, Thassàlia, 1997), p. 242.

45. Entre altres motius per la desavinença amb el president Tarradellas sobre les diputacions: Ortínez havia aconseguit que les diputacions provincials acceptessin "signar la seva pròpia papereta de defunció política", però aquesta no semblava l'estratègia de Tarradellas. Joaquim Maluquer i Sostres, *Memòries amb figures*, op. cit., p. 255. En les seves memòries Ortínez no al·ludeix a la qüestió de les diputacions com a motiu de la seva dimissió: vegeu Manuel Ortínez, *Una vida entre burgesos. Memòries* (Barcelona, Edicions 62, 1993).

L'esmentada ponència va acabar els treballs l'abril de 1978. Després es varen iniciar els debats a la Comissió Constitucional, on sorgiren discrepàncies importants que pogueren ser reconduïdes i això permeté seguir els tràmits davant les dues cambres i l'aprovació, el 31 d'octubre de 1978, per 235 diputats a favor, 6 en contra (5 d'AP i 1 d'EE) i 14 abstencions (els del PNV, ERC i alguns del PP). Al Senat va obtenir 226 vots a favor, 5 en contra i 8 abstencions. El 6 de desembre el projecte es va sotmetre a referèndum; hi va haver una participació del 67 % de la població. L'augment de l'abstenció s'atribueix a diferents factors, especialment a l'esmentada desmobilització política, a un cansament de l'electorat i també a l'anomenat *desencís*. D'altra banda, cal recordar que al País Basc només va votar el 45 % dels censats (el 69 % a favor i el 23 % en contra); en canvi a Catalunya els nivells de participació (68 %) i de suport a la Constitució (90,4 %) foren semblants a la mitjana de l'Estat.

La Constitució suposa, doncs, un canvi radical respecte al model anterior i, així, "desde una perspectiva estrictamente jurídica, pues, finalizaba así el tránsito de un sistema de Gobierno autoritario a otro democrático, realizado de la ley, a la ley".⁴⁶ La Constitució estableix un Estat social i democràtic de Dret..." (art. 1.1 CE); després l'article 10⁴⁷ i 9.2 concreten la significació de l'Estat social i l'article 2 configura l'Estat autonòmic: "...reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles".

Els drets socials a la Constitució

Com s'ha dit, la Constitució espanyola de 1978 comença definint "...un Estat social i democràtic de Dret..." (art. 1 CE), estableix el principi de dignitat de la persona i exigeix als poders públics que prenguin les mesures necessàries per promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat siguin reals i efectives, així com que remoguin els obstacles que n'impeixin o en dificultin la plenitud i facilitin la participació de tots els ciutadans en la vida política econòmica, cultural i social (art. 9.2.).

D'altra banda, la Constitució divideix el conjunt dels drets fonamentals en tres grups que jerarquitzava, i estableix per a cadascun un determinat nivell de protecció. Formen part del primer grup els "drets fonamentals i llibertats públiques" (títol I, capítol segon, secció primera i article 14), que gaudei-

46. C. Powell, *España en democracia, 1975-2000* (Barcelona, Plaza & Janés, Editores, S. A.), p. 232.

47. "la dignitat de la persona...". Aquest concepte és clau en qualsevol definició de ciutadania: "Tots els ciutadans que participen en la mateixa sobirania tenen dret al mateix respecte, tenen dret a veure reconeguda la seva dignitat. Les relacions entre els homes es basa en la dignitat igual de tots". D. Schnapper, *Què és ciutadania?* (Barcelona, Edicions La campana, 2003), p. 9.

xen del major nivell de protecció, ja que: a) vinculen tots els poders públics; b) són immediatament i directament exigibles pels ciutadans; c) estan sotmesos a reserva de llei orgànica, que haurà de respectar el seu contingut essencial; d) la revisió d'aquests drets suposa una reforma essencial de la Constitució. D'altra banda, la norma constitucional tutela aquestes garanties a través del recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat. A més a més, qualsevol ciutadà pot sol·licitar la tutela davant els tribunals ordinaris mitjançant un procediment basat en els principis de preferència i sumarietat i, si escau, amb el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Aquests drets gaudeixen, doncs, d'una "protecció excepcional". No es pot identificar plenament aquest primer grup amb els drets civils i polítics esmentats a l'apartat anterior, ja que també inclou alguns importants drets socials, com el dret a l'educació, la llibertat de sindicació o el dret de vaga.

El segon grup, denominat "drets i deures dels ciutadans" (títol I, capítol segon, secció segona), disposa de les garanties següents: a) vinculen tots els poders públics; b) són immediatament i directament exigibles pels ciutadans; c) resten sotmesos a reserva de llei ordinària, que haurà de respectar el seu contingut essencial. Tanmateix, aquests drets ja no estan tutelats pel procediment preferent i sumari ni hi ha possibilitat del recurs d'empara constitucional, amb l'excepció de l'objecció de consciència.

El darrer grup està dedicat als "principis rectors de la política social i econòmica" (títol I, capítol tercer). En aquest cas únicament *informaran* la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics _però no els vincula_ i no són directament ni immediatament exigibles, sinó que la seva plena eficàcia depèn de les lleis que els despleguin. Tampoc no gaudeixen del procediment preferent i sumari ni del recurs d'empara. Cal recordar que aquest bloc acull la majoria dels drets socials, però amb algunes excepcions significatives que figuren en els dos primers grups. És evident la debilitat d'aquests drets, tant pel que fa a l'aplicació com a la protecció, en relació amb la majoria de drets civils i polítics.⁴⁸ El dret als serveis socials es troba dins aquest apartat, malgrat que no en fa una referència explícita i clara.

La necessitat de lleis de desplegament i altres mesures de política social per donar vida i omplir de contingut aquest darrer grup de drets difereix la determinació del seu contingut, abast i efectivitat, i ens aboca vers l'anàlisi de les tècniques de distribució de competències, per poder esbrinar la instància competent en aquests afers en cada matèria. Els criteris del repartiment competencial estan determinats bàsicament en els articles 147 a 150 de la CE, als quals ens referirem en concretar aquests temes.

48. "De este modo al quedar incluida la mayor parte de los derechos sociales en el capítulo III del título I, los mismos disfrutan del nivel mínimo de protección, estando en una posición debilitada si se la compara con las garantías aplicables a la mayoría de los derechos civiles y políticos", M. Aznar "Los derechos de los ciudadanos....", op. cit., p. 181.

En aquest apartat relatiu als drets constitucionals s'ha de fer una referència a una institució prevista en la CE per a la seva defensa. És el Defensor del Poble, que el text constitucional dissenya com "un alt comissionat de les Corts Generals, designat per aquestes per defensar els drets compresos en aquest Títol; a aquest efecte podrà supervisar l'activitat de l'Administració, i donar-ne compte a les Corts Generals" (art. 54 CE). També disposen d'institucions semblants, en el seu àmbit territorial i competencial, les comunitats autònomes, com el Síndic de Greuges català,⁴⁹ i en les instàncies internacionals també s'han creat mecanismes en defensa dels drets fonamentals.

Per acabar aquesta revisió dels drets cal recordar novament que tenen sempre un revers: les obligacions (deure i responsabilitat). El conjunt de poders i de competències que la Constitució i altres normes jurídiques atorguen a l'Estat, així com els drets i llibertats que reconeixen als ciutadans, generen un feix interrelacionat d'obligacions recíproques. Els drets, quan són socials o prestacionals, com és el cas dels serveis socials, s'han de connectar amb els temes relacionats amb el finançament (fonts, modalitats, etc.) dels costos de les prestacions adreçades a la satisfacció de les carències socials protegides.

L'organització territorial

La Constitució dedica el títol VIII a l'organització territorial de l'Estat. En l'article 137 s'estableix que: "L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies, i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius". Així mateix, preveu la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província i que les illes tinguin la seva administració pròpia (art. 141, 143 i 144 CE). D'altra banda, estableix els principis generals d'actuació en aquest àmbit: autonomia (art. 137 CE), solidaritat (art. 138.1 CE), impossibilitat de privilegis econòmics i socials (art. 138.2 CE), igualtat de drets i obligacions per a tots els espanyols (art. 139 CE) i llibertat de circulació i d'establiment (art. 139.2 CE), entre d'altres.

La Constitució recull, doncs, la decisió política de generalitzar les autonomies;⁵⁰ així, reconeix i garanteix drets a l'autonomia de "nacionalitats" i "regions" (art. 2 CE) i dissenya un Estat de les autonomies "a mig camí entre el model unitari merament descentralitzat i el model federal, si bé confirma la divisió provincial vigent i reserva al poder central un amplí ventall de competències exclusives".⁵¹

49. Per ampliar aquest tema vegeu el complet treball d'Enric Bartlett, *El Síndic de Greuges*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2001.

50. Fet que s'ha interpretat com una "forma de diluir els 'problemes' bàsic i català", B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 430.

51. *Ibidem*, p. 430.

La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes es regula bàsicament als articles 147 a 150 CE, que en relació amb els serveis socials determinen l'esquema següent:

a) Correspon a l'Estat "La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals" (149.1.1a CE).

b) L'Estat es reserva "La legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social..." (art. 149.1.17a).

c) Entre les matèries reservades a l'Estat, en l'esmentat article 149.1, no hi figuren explicitats ni l'assistència ni els serveis socials i, per tant, "podran correspondre a les Comunitats Autònomes, en virtut dels seus respectius Estatuts" (art. 149.3), com a competència exclusiva.

Pel que fa a les competències dels ens locals, la Constitució no les concreta, i només estableix de manera genèrica la competència per a "la gestió dels interessos respectius" (art. 137 CE). D'altra banda, l'Estat té atribuïdes competències en l'establiment de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, a partir de les quals es va aprovar la Llei 7/1985, de 3 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i el Parlament català va regular (1987), a partir de les esmentades bases estatals, l'organització territorial, aspectes que es tractaran quan s'estudiï el període històric corresponent.

Els serveis socials a la Constitució

En els primers esborranys del projecte de Constitució apareixia el terme *beneficència*. La Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (FEDASS)⁵² va demanar l'eliminació d'aquest terme, en compliment de l'acord pres en una assemblea extraordinària que tingué lloc a Madrid el 25 de juny de 1978, al·legant que la inclusió de l'esmentat terme suposava "una regressió en relació a la política social fixada en els tractats, acords, convenis i recomanacions internacionals, molts d'ells subscrits per Espanya". S'argumentava, a més, que la beneficència pública es caracteritza per la graciabilitat i la voluntarietat, i que qui la rep no té cap dret reconegut; l'aparat que establia la beneficència com una de les competències de les comunitats autònomes institucionalitzava "dues categories de ciutadans: ciutadans de drets socials i ciutadans de beneficència".⁵³ La recomanació de l'esmentada Federació defensava la inclusió del concepte *assistència social*,

52. Informació facilitada per Glòria Rubiol.

53. "La beneficencia debe estar al margen de la Constitución", *El País*, 4 de juliol de 1978.

que segons el seu parer comportava la idea d'un dret. La proposta va ser tinguda en compte,⁵⁴ però la Llei de beneficència continuà en vigor, almenys legalment, com veurem, fins l'any 1994, que va ser derogada.

Pel que fa als serveis socials, tot i que a la primera part del treball, en referir-nos als aspectes conceptuals, s'ha fet referència al tractament constitucional d'aquest terme i alguns de propers, cal recordar ara els punts bàsics:

a) L'única referència constitucional explícita als serveis socials es troba a l'article 50 CE, dedicat a la tercera edat, en els termes següents: "...Un sistema de serveis socials que atendran els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure". Aquesta definició es pot considerar àmplia però imprecisa, i en tot cas la ubicació sistemàtica no és correcta (els serveis socials no són només per a la gent gran) i no es correspon amb cap de les definicions tècniques admeses normalment.

b) El terme *assistència social* és citat únicament a l'article 148.1.20a CE com a possible competència autonòmica, però sense definir-lo.

c) Referent a la Seguretat Social, l'article 41 presenta una definició molt extensa que permet perfectament incloure-hi els serveis socials, fins i tot l'assistència social.

d) Altres articles de la Constitució tracten de grups o col·lectius que normalment configuren l'àmbit dels serveis socials, però sense fer-hi referència explícita, amb l'excepció assenyalada de la gent gran.

Es pot concloure, per tant, afirmant que la Constitució es refereix als serveis socials amb una gran indeterminació semàntica. Aquesta situació s'agreuja, posteriorment, en els textos dels estatuts d'autonomia, que, a més de no ajustar-se a la terminologia constitucional es refereixen a aquesta matèria amb denominacions ben diverses, com *assistència social*, *serveis socials*, *benestar social*, *beneficència* o diferents combinacions d'aquests termes. Aquesta situació ha afavorit abundants debats i treballs sobre aquesta qüestió, ja que incidien en el repartiment competencial.

La distribució i l'accés a les competències

En relació amb els mecanismes de distribució competencial, cal tenir en compte que, en tractar de les competències, ens referim a dos elements: la *matèria* (per exemple serveis socials, educació, salut, etc.) i les *funcions* que es poden exercir (legislativa, reglamentària, planificadora, gestora,

54. M. Elvira Cortajarena, "Presentación" (del dossier "Cincuenta años de ejercicio profesional"), *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n. 3, 1984.

etc.). Així, es parla de competència *exclusiva* quan totes les funcions sobre una matèria corresponen a l'Estat o a la comunitat autònoma, i *compartida* en la resta de casos.

Per a l'accés a les competències, cal recordar que la CE, tot respectant els principis de solidaritat i d'igualtat (art. 138 CE), estableix dos tipus de comunitats autònomes, les anomenades de *via ràpida* i les de *via lenta*; les denominacions semblen correctes, ja que es refereixen al ritme, la velocitat, però el possible punt d'arribada és el mateix. El primer grup estava format per les anomenades *comunitats històriques*⁵⁵ (País Basc, Catalunya, Galícia, Navarra), a les quals es podien afegir les que superessin el procediment establert a l'article 151 (per aquesta via només va accedir-hi, no sense entrebancs, Andalusia). Aquestes comunitats tenien obert, des del primer moment, l'accés competencial a totes les matèries no assignades a l'Estat, mitjançant la seva inclusió en els corresponents estatuts d'autonomia.

En canvi, la resta de comunitats autònomes, les anomenades de *via lenta*, només podien accedir inicialment a les matèries que figuraven a la llista de competències establerta al punt 1 de l'article 148, i fins transcorreguts cinc anys, mitjançant la reforma dels seus estatuts, no podien ampliar-les a altres matèries que no estiguessin atribuïdes a l'Estat. Tanmateix, el punt 2 de l'article 150 obre un camí per "transferir o delegar", mitjançant una llei orgànica, "facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació". Aquesta via va ser utilitzada més d'un cop. Una altra precisió que cal tenir en compte és que tot el sistema de distribució competencial autonòmic està presidit pel principi de voluntarietat (art. 149, 3 CE) –fórmula que sembla inèdita en el context europeu que utilitza les anomenades *llistes obligatòries* de competències–, i, així, la Constitució preveia per tancar el sistema que "les competències que no hagin estat assumides pel estatuts d'autonomia correspondran a l'Estat..." (art. 149.3).

Per a l'aplicació d'aquest sistema és important ressaltar que en la llista de matèries competencials que poden assumir les comunitats autònomes de via lenta figura l'assistència social, i les de via ràpida, com s'ha exposat, podien accedir a totes les matèries no reservades a l'Estat, entre les quals, com hem vist, no es trobaven ni l'assistència ni els serveis socials. Ultra la interpretació d'aquests termes, aquesta situació possibilita que les comunitats assumissin amb caràcter d'exclusives les competències en aquesta matè-

55. "Els territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'Estatut d'Autonomia i en el moment de promulgar aquesta Constitució comptin amb règims provisionals d'autonomia, podran procedir immediatament en la forma prevista per l'apartat 2 de l'article 148...". Disposició transitòria segona de la CE.

ria. Pel contrari, es reserven a l'Estat competències en Seguretat Social (legislació bàsica i règim econòmic) i, com que no figuraven en la llista de l'article 148 només podien assumir competències en seguretat social de forma compartida les comunitats de via ràpida i les altres un cop transcorreguts els cinc anys.

Un darrer element que cal considerar en aquest tema es refereix a la potencialitat que tenen algunes de les competències estatals, com és el cas dels esmentats apartats 1 i 17 de l'article 149.1 CE. Segons algunes interpretacions, aquests apartats podrien donar suport a l'establiment de normativa estatal en matèria de serveis socials, ja sigui com a "condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals" (art. 149.1.1a) o com a "legislació bàsica" de la Seguretat Social (art. 149.1.17 CE) que "garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat" (art. 41 CE). Com veurem, fins avui, tot i haver estat anunciat algun cop pel Govern central, no s'ha aprovat cap llei bàsica de serveis socials, com sí que s'ha fet en sanitat, en què l'Estat sí que disposava d'un títol constitucional explícit i específic que li ho permetia (Bases i coordinació general de la sanitat, art. 149.1.16a CE). Més endavant es tornarà sobre aquest tema.

Les competències autonòmiques en matèria de serveis socials

A partir de las previsions constitucionals es va obrir el període de formació de les comunitats autònomes i d'aprovació dels seus corresponents estatuts d'autonomia. Aquest procés va durar més de tres anys, des de final de 1979 fins a principi de 1983. L'eix central dels estatuts el constitueix la determinació de les competències de cada comunitat, que s'ha de conformar d'acord amb les regles constitucionals esmentades. Aquests criteris possibilitaren l'atribució a les comunitats autònomes de competència exclusiva en matèria d'assistència i serveis socials, excepte pel que fa als serveis socials de la Seguretat Social, que és compartida, d'acord amb reserva que la CE estableix a favor de l'Estat a l'article 149.1.17a.

D'altra banda, alguns estatuts atribueixen, amb un criteri molt discutible, competència exclusiva a l'atenció de determinats col·lectius i grups com, per exemple, joventut, tercera edat, menors, dona, minusvàlids o emigrants, ja que aquestes persones, igual que la resta de ciutadans, necessiten la intervenció de diferents àmbits materials (salut, educació, treball, etc.), sobre les quals les comunitats autònomes tenen sovint només competències compartides.

D'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries, es van fer les transferències d'assistència i serveis socials de l'Estat a les comunitats autònomes en virtut de les competències que tenien atribuïdes. En línies generals, es traspassaren com a competència exclusiva les procedents de l'Estat (Fondo Nacional de Asistencia Social -FNAS-, de l'Instituto Nacional de

Asistència Social –INAS- i centres socials de la Direcció General d'Acció Social, i com a competència compartida els procedents de la seguretat social (Instituto Nacional de la Seguridad Social –INSERSO-).

Un cop superats els cinc anys establerts a l'article 148.2 de la CE i aconseguit el consens de les forces polítiques –recordem que cal majoria absoluta per aprovar lleis orgàniques, com els estatuts–, s'aprovaren les lleis de reforma dels estatuts de les autonomies de via lenta (la referència de les Lleis i una síntesi de la situació després de les ampliacions fetes tant en serveis socials com en matèries relacionades figura en la taula 14). Actualment, ja ha finalitzat el procés de transferències i, per tant, totes les comunitats autònomes disposen dels mitjans per marcar les seves polítiques.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979

Aspectes generals

Els treballs per a la redacció dels treballs de redacció del projecte d'Estatut d'autonomia havien estat encarregats a una comissió de parlamentaris que es varen reunir a Sau (Osona) l'estiu de 1978. En aquest projecte, anomenat Estatut de Sau, entre les competències exclusives que establí l'article 9 figurava "assistència i serveis socials" (apartat 26), a més d'altres relacionades amb els serveis socials con joventut (27), promoció de la dona (28), institucions públiques de protecció i tutela de menors, etc.

El president de la Generalitat va convocar el mateix dia de l'entrada en vigor de la Constitució l'assemblea de parlamentaris catalans, que aprovà el projecte d'Estatut d'autonomia i immediatament es va presentar al Congrés dels Diputats. Després dels corresponents tràmits i debats a la Comissió Constitucional i de les negociacions amb el Govern de la UCD s'acordà un nou text. Aquest text definitiu, "basat en l'entesa entre PSC, PSUC, CiU i UCD",⁵⁶ es va sotmetre a referèndum del poble de Catalunya, que el va aprovar, però amb una baixa participació.⁵⁷ En general el text aprovat comporta "considerables retallades del projecte de Sau. El text definitiu, basat en l'entesa entre PSC, PSUC, CiU i UCD, resulta netament superior al de 1932 en matèria de llengua, ensenyament, cultura i mitjans de comunicació; és inferior pel que fa a les competències sobre justícia i ordre públic; i deixa en una perillosa ambigüitat els aspectes financers de l'autonomia".⁵⁸ Són interessants, per entendre esdeveniments posteriors, els comentaris dels his-

56. B. de Riquer i J. Culla, op. cit., p. 430.

57. La baixa participació es considera deguda a "... la progressiva desmobilització ciutadana del 1977 ençà, per la potser necessària, però poc engrescadora, política de consens que ha dominat el període constituent i pel ràpid desgast de tot allò que l'erupció catalanista de 1976-77 tenia de superficial". Ibídem, p. 431.

58. Ibídem, p. 430.

toriadors Riquer i Culla, que consideren que els dos textos legals bàsics (Constitució i Estatut) "varen ser redactats en un període de replegament i de feblesa dels aparells ideològics i administratius de l'Estat espanyol, feblesa filla de la incertesa sobre el seu propi futur, de la mala consciència pel passat franquista, de l'alt grau de mobilització dels nacionalismes perifèrics i del desig de no multiplicar en plena transició d'un règim a l'altre els focus de conflicte".⁵⁹

Entre les esmenes introduïdes al text de Sau una afectava directament la nostra matèria, ja que la competència exclusiva ara quedava reduïda a l'"assistència social" (art. 9, 24) i desapareixien els serveis socials. Les negociacions i els consensos ens impedeixen conèixer els veritables motius del canvi. Una possible explicació podria ser la necessitat d'ajustar la terminologia estatutària a la Constitució i evitar confusions amb els serveis socials de la seguretat social. Tanmateix, aquesta rigidesa inicial va desaparèixer i altres estatuts posteriors utilitzen aquest terme, àdhuc d'altres més amplis. Per solucionar aquests debats semàntics, les comissions mixtes de traspassos varen interpretar com un tot "l'assistència i els serveis socials" i es varen transferir com a exclusives, amb l'excepció dels serveis socials de la Seguretat Social que es varen transferir com a competència compartida.

Una altra qüestió conceptual que cal recordar és la desaparició del terme *beneficència* tant de la Constitució com de l'Estatut. A l'Estatut de Catalunya de 1932 apareixia la beneficència en l'atribució de competències a la Generalitat de Catalunya, tot i que mitjançant l'Estatut Interior (1933) es reintroduí l'assistència social. En els esborranys inicials del projecte d'Estatut es feia referència a la beneficència, però en la redacció definitiva del projecte no hi figurava. Respecte a la Constitució, ja hem explicat com els suggeriments dels professionals del treball social aconseguiren canviar el terme; en el cas de l'Estatut, també foren assistents socials les que van presentar una proposta per a la desaparició del terme *beneficència* i la inclusió de *serveis socials*.⁶⁰

Competències en matèries relacionades amb la intervenció social

El resultat de l'aplicació del sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya —tenint en compte que com a comunitat autònoma històrica, de via ràpida, permetia incloure a l'Estatut d'autonomia totes les competències no reservades a l'Estat per la Constitució— fou el següent:

59. *Ibidem*, p. 443.

60. Informació facilitada per Glòria Rubiol.

Taula 13: *Síntesi de la distribució competencial en matèries socials entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya*

COMPETÈNCIES DE L'ESTAT	POSSIBLES COMPETÈNCIES CA	COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
<i>Constitució espanyola (art. 149)</i>	<i>Art. 148, 149.3 i 150.2 CE</i>	<i>Estatut d'autonomia</i>
- Regulació condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols (1.1a) - Legislació penal i penitenciària (1.6a) - Legislació laboral (1.7a) - Sanitat exterior. Bases i coordinació general de la sanitat. Legislació productes farmacèutics (1.16a) - Legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social (1.17a) - Bases del règim jurídic de les adm. públiques, del règim estatutari dels seus funcionaris, procediment administratiu comú, legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i sistemes de responsabilitats de les adm. públiques. (1.18a)	■ VIA RÀPIDA (disp. transitòria 2a CE + 151) - Poden assumir en els estatuts d'autonomia totes les competències no atribuïdes a l'Estat. (p. e. Catalunya) ■ VIA LENTA (les altres CA) - 5 primers anys: només poden assumir les competències establertes a l'art. 148: organització institucions, ordenació del territori, urbanisme i habitatge, gestió de la protecció del medi ambient, assistència social, sanitat i higiene, etc. - Després poden ampliar, mitjançant la reforma dels estatuts, les competències no atribuïdes a l'Estat.	■ Competències exclusives (art. 9): - Organització institucions (1) - Règim local (excepte bases) (8) - Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge (9) - Higiene (11), ordenac. farmacèutica (19) - Cooperatives, pòsits i mutualisme (21) - Fundacions i associacions (24) - Assistència social (25) - Joventut (26) - Promoció de la dona (27) - Instit. públ. protecció i tutela de menors (28) - Esport i lleure (29) - Casinos, jocs i apostes (32) ■ Desplegament legislatiu i execució (10): - Règim jurídic i sist.

- Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (1.23a) - Etc. NO s'assenyala l'assistència i els serveis socials →	→ L'Estat pot transferir o delegar a les CA facultats corresponents a matèries de titularitat estatal (150.2 CE)	responsabl. de l'Adm. (1) - Protecció del medi ambient (6) ■ Execució legislació de l'Estat (art. 11): - Penitenciària (1) - Treball (2) ■ Competència plena (art. 15): - Ensenyament ■ Desplegament legislatiu i execució legislació bàsica (art. 17): - Sanitat interior - Seguretat Social (excepte el règim econòmic, però sí la seva gestió) - Productes farmacèutics
---	---	--

Font: elaboració pròpia

Així doncs, per a l'elaboració de les polítiques en els sectors d'intervenció social, la Generalitat, d'acord amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia, disposa d'un conjunt de competències de diferents intensitats que en síntesi són les següents:

- Exclusives (art. 9 EAC): urbanisme i habitatge (9), lleure, (29), fundacions i associacions benèficoassistencials i similars (24), assistència social (25), joventut (26), promoció de la dona (27), institucions públiques de protecció i tutela de menors (28).
- Plenes: regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats (art. 15 EAC).
- Compartides: desenvolupament legislatiu i execució legislació bàsica de l'Estat en sanitat interior (art. 17.1 EAC) i Seguretat Social (incloent-hi la gestió del règim econòmic (17.2 CE), execució de la legislació penitenciària, de treball (art. 11, 1 i 2 EAC) i sobre productes farmacèutics (art. 17.3 EAC).

Taula 14: Competències autonòmiques en matèria de serveis socials i matèries relacionades

COMUNITAT AUTÒNOMA	ASSISTÈNCIA I SERVEIS SOCIALS	SANITAT	SEGURETAT SOCIAL	ALTRES MATÈRIES
PAÍS BASC Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre	Exclusiva en: Asistencia social (art. 10.12) Desarrollo comunitario (10.39) Condición femenina, política tercera edad (10.39)	Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 18.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 18.3)	Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 18.2.a) Gestión del régimen económico (art. 18.2.b)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 10.31) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 10.36) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 10.13)
CATALUNYA Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre	Exclusiva en: Asistencia social (art. 9.25) Promoción de la mujer (9.27)	Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 17.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 17.3)	Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 17.2.a) Gestión del régimen económico (art. 17.2.b)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 9.9) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 9, 12 y 29) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 9.24)

GALÍCIA Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril	Exclusiva en: Asistencia social (art. 9.25) Promoción del desarrollo comunitario (art. 9.27.24)	Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 33.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 33.3)	Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 33.2.) Gestión del régimen económico sin perjuicio de la Caja Única (art. 33.2.)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 27.3) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 27.21 y 22) Fundaciones (27.26) y asociaciones
ANDALUSIA Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre	Exclusiva en: Asistencia y servicios sociales (art. 13.22) Desarrollo comunitario (art. 13.30) Orientación familiar (art. 13.22) Promoción de actividades y servicios para la tercera edad (art. 13.30)	Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 20.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 20.3)	Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 20.2.a) Gestión del régimen económico (art. 20.2.b)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 13.8) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 13, 17 y 31) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico- asistenciales (art. 1325)

ASTÚRIES Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 3/1991, de 13 de marzo; 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero)	Exclusiva en: Asistencia bienestar social. Desarrollo comunitario (art. 10.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 12.7)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene (art. 11.6) Ordenación farmacéutica (art. 11.4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 13)	Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 12.7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12, 13)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 10.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 10.16 y 17) Fundaciones (art. 24) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 12.5)
CANTÀBRIA Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 7/1991, de 13 de marzo, y 2/1994, de 24 de marzo)	Exclusiva en: Asistencia y bienestar (art. 22.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 24.5)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca de: Sanidad e higiene (art. 23.3)	Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 24.5)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 8, 16) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8, 27) Fundaciones (art. 8.34) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 24.3)

LA RIOJA Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 3/1994, de 24 de marzo, y 2/99, de 7 de enero)	Exclusiva en: Asistencia y servicios sociales. Desarrollo comunitario (art. 8, 30) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 11.15)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establece de: Sanidad e higiene (art. 9.5) Coordinación hospitalaria general (art. 9.4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 11.14)	Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Inverso (art. 11.15) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 11.14)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 8.1.18) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8.15 y 16) Fundaciones (art. 8.13) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 11.13)
MÚRCIA Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 1/1991, de 13 de marzo, 4/1994, de 24 de marzo y 1/98, de 15 de junio)	Exclusiva en: Asistencia y bienestar social (art. 10.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 12.1.6)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establece de: Sanidad, higiene y coordinación hospitalaria (art. 11.5) Gestión de la	Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Inverso (art. 10.5)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 10.1.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 8.16 y 17) Fundaciones (art. 10, 26) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 12.1)

MÚRCIA	asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.4).	Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seg. Soc. (art. 11.6) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.4).	
C. VALENCIANA Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio (modificada por la LO 4/1991, de 13 de marzo, y 54/1994, de 24 de marzo)	Exclusiva en: Asistencia social (art. 31.24) Promoción de la mujer (31.26) Instituciones públicas de protección y ayuda a ... tercera edad (art. 31.27)	Desarrollo legislativo y ejecución legislación básica (art. 38.1) Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 38.3)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 31.9) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 31.12 y 28) Fundaciones y asociaciones culturales, benéfico-asistenciales (art. 31.23)

ARAGÓ Ley orgánica de 8/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 6/1994, de 24 de marzo)	Exclusiva en: Asistencia y bienestar social y desarrollo comunitario (art. 35.1.19) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 37.1.6)	Exclusiva en sanidad e higiene (art. 35.1.20), respetando los art. 140 y 149 CE. Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 10.5) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seg. Soc. (art. 36.1.1)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 10.5) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seg. Soc. (art. 36.1.1)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 35.1.3) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 35.1.17 y 18) Fundaciones (art. 35.27) Ejecución de la legislación del Estado en: Asociaciones (art. 37.1.4)
--	--	--	---	---

CASTELLA-LA MANXA Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 6/1991, de 13 de marzo, 7/1994, de 24 de marzo, y 3/97, de 3 de julio)	Competencia exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales Promoción y ayuda a... tercera edad (art. 31.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 33.5)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establece: Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud (art. 32.3) Ordenación farmacéutica (art. 32.4) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 33.1)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.3) Gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social: Insero (art. 33.5) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 33.1)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 31.1.2) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 31.1.16 y 17) Fundaciones (art. 31.20) Función ejecutiva: Asociaciones (art. 33.2)
--	--	--	--	---

CANÀRIES Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto	Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 29.7) Ejecución de: Servicios de la Seguridad Social (art. 34.B.3)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establezca: Sanidad e higiene (art. 32.7)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado: En la coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.9) Ejecución de los servicios de la Seg. Soc. (art. 34.B.3)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 29.11) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 29.14 y 15) Fundaciones y asociaciones culturales, asistenciales (art. 29.7)
NAVARRA Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto	Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 44.17) Desarrollo comunitario Política de la tercera edad (44.18)	Se le reconocen las competencias que ostentan en sanidad e higiene y además el desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica (art. 53)	Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, salvo las normas del régimen económico (art. 54.1.a) Gestión del régimen económico (art. 54.1.b)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 44.1) Turismo, deporte, ocio y esparcimiento (art. 44.13,14) Fundaciones y asociaciones culturales, asistenciales (art. 44.19 y 20)

EXTREMADURA Ley orgánica de 25 de febrero (modificada por la LO 5/1991, de 13 de marzo, 8/1994, de 24 de marzo, y 12/99, de 6 de mayo)	Exclusiva en: Asistencia social y bienestar social (art. 7.1.20) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inerso (art. 9.7) Objetivos básicos: Proteger los derechos y dignidad de... aquellas personas que integran la denominada tercera edad (art. 6.2, m)	Desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que establece de: Sanidad e higiene Centros sanitarios y hospitalarios públicos Coordinación hospitalaria en general (art. 8.4) Ordenación farmacéutica (art. 8.11) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 9.4)	Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inerso (art. 9.7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 9, 4)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 7.1.2) Turismo, deporte, educación física y ocio (art. 18) Fundaciones (art. 7.1.26) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 9.2)
---	--	--	---	--

MADRID Ley orgánica 3/1993, de 25 de febrero (modificada por la LO 2/1991, de 13 de marzo, LO 10/1994, de 24 de marzo, y 5/98, de 7 de agosto)	Exclusiva en: Asistencia social (art. 26.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Inersio (art. 28.6)	Desarrollo legislativo incluida la potestad reglamentaria y de ejecución sanitaria e higiene (art. 27.6) Coordinación hospitalaria (art. 11.6)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art. 11.6)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 26.3) Turismo, deporte y ocio (art. 26.16 y 17) Fundaciones (art. 26.24) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 12.5)
CASTELLA I LLEÓ Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 11/1994, de 24 de marzo, y 4/99, de 8 de enero)	Exclusiva en: Asistencia social y servicios sociales (art. 26.1.18) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 36.3)	Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en el marco de la legislación básica y en los términos que establezca: Sanidad e higiene: Promoción, prevención y restauración de la salud (art. 34.1) Coordinación hospitalaria (art. 34.1) Ordenación	Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, en los términos que establezca en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art. 27.2) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social (art. 36.3)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 26.1.2) Turismo, educación física, deporte y ocio (art. 32.18) Fundaciones (art. 32.27) Función ejecutiva en: Asociaciones (art. 36.1)

CASTELLA I LLEÓ		farmacèutica (art. 34.8) Gestió de la assistència sanitària de la Seguretat Social (art. 36.12)	Gestió de la Assistència sanitària de la Seguretat Social (art. 36.12)	
ILLES BALEARS Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 9/1994, de 24 de marzo, y 3/99, de 8 de enero)	Exclusiva en: Acción y bienestar sociales. Desarrollo comunitario e integración (art. 10.14) Tercera edad (art. 10.13) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Ingreso (art. 12.7)	Exclusiva en: Sanidad e higiene (art. 10.14) Desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en el marco de la legislación básica y en los términos que establezca: Coordinación hospitalaria (art. 11.5) Ordenación farmacéutica (art. 11.14) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguretat Social (art. 12.8)	Desarrollo legislativo y ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que dicte el Estado en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (art. 11.5) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: Ingreso (art. 12.7) Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguretat Social (art. 12.8)	Exclusiva en: Urbanismo y vivienda (art. 10.3) Turismo, deporte y ocio (10.9 y 10) Fundaciones (art. 10.29) Función ejecutiva: Asociaciones (art. 12.6)

CEUTA Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo	Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Asistencia social (art. 21.1.18 y 21.2)	Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Sanidad e higiene (art. 21.1.19 y 21.2)		Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Urbanismo y vivienda (art. 21.1.19 y 21.2) Turismo, deporte y ocio (art. 21.16 y 17) Todas las demás que la legislación atribuye a los ayuntamientos y diputaciones provinciales (art. 25)
--	--	--	--	---

MELILLA Ley orgánica 2/1995, de 13 de marzo	Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Asistencia social (art. 21.1.18 y 21.2)	Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Sanidad e higiene (art. 21.1.19 y 21.2)	Facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad reglamentaria: Urbanismo y vivienda (art. 21.1.19 y 21.2) Turismo, deporte y ocio (art. 21.16 y 17) Todas las demás que la legislación atribuye a los ayuntamientos y diputaciones provinciales (art. 25)
---	---	---	---

Font: elaboració pròpia, 2000. S'ha unificat tot en llengua castellana, ja que en la majoria de casos només es disposava de textos en aquest idioma

ELS SERVEIS SOCIALS DE LA DEMOCRÀCIA

La dècada dels vuitanta

La dècada dels vuitanta constitueix una de les etapes decisives per a la consolidació del sistema democràtic espanyol. Per a molts, la transició no va finalitzar fins a l'any 1982, un cop frustrat l'intent de cop d'estat del 23 de febrer de 1981 i després de la victòria socialista de 1982, que va permetre verificar la possibilitat d'alternança en el poder. En aquest període s'observen dues fases ben diferenciades: una primera, que arriba fins a les eleccions generals de 1982, i una altra que transcorre durant els governs socialistes, que en el tram final, a partir de les vagues de l'ensenyament i sobretot de la vaga general del 14 de desembre de 1988 (14-D), ja mostren clars símptomes de declivi.

En aquests anys, un cop promulgada la Constitució i aprovat l'Estatut d'autonomia, es formen els actuals "serveis socials", que tenen unes característiques pròpies que analitzarem en aquest capítol. Abans, però, per contextualitzar aquest període ens referirem breument a alguns dels trets polítics, econòmics i socials més significatius.

Des del punt de vista polític, s'acabaven de produir dues eleccions clau, les primeres de caràcter general, celebrades l'1 de març de 1979, i poc després les municipals que, després de ser reclamades insistentment per l'oposició, es van convocar per al 3 d'abril del mateix any, i van permetre el relleu de les rèmores franquistes del món local. El resultat de les primeres eleccions esmentades confirmava en l'àmbit estatal el mapa polític anterior, amb petites variacions.⁶¹ A les municipals, els resultats a tot l'Estat van donar un elevat nombre de regidories a UCD, especialment en pobles petits i mitjans, però a les ciutats de més de 50.000 habitants les esquerres van obtenir millors resultats. Aquest fet va permetre que, mitjançant acords entre socialistes i comunistes, governessin les principals ciutats espanyoles.⁶² La tendència a Catalunya va ser semblant, si bé CiU, tot i quedar a distància dels resultats de les esquerres, va aconseguir alcaldies i regidories en els municipis mitjans i petits.

En aquests anys els partits entren en crisi. Els socialistes, en el XXVIII Congrés, a causa de la supressió dels estatuts del partit la consideració mar-

61. La UCD, 168 escons; PSOE, 121 escons; PCE-PSUC, 23 escons; Coalició Democràtica (AP i grups conservadors), 9 escons, i la ultradreta franquista, Unió Nacional, va obtenir un lloc de diputat per a Blas Piñar. A Catalunya els resultats presentaven peculiaritats remarcables, ja que els socialistes van augmentar la seva presència i ocupaven novament la primera posició (17 diputats); el segon lloc va ser per als centristes de Catalunya-UCD (12 diputats); el PSUC va mantenir els 8 diputats; la quarta posició la va ocupar CiU (amb 3 diputats i disminució de vots), i ERC va conservar el seu diputat.

62. Madrid, Barcelona, València, Saragossa, Màlaga i altres capitals de província, així com bona part dels pobles i ciutats de les àrees metropolitanes.

xista, que va suposar l'abandonament i el retorn posterior de Felipe González. A la UCD, els conflictes interns i externs van debilitar la figura de Suárez, fins que va dimitir el 29 de gener de 1981; aquest partit es va dissoldre formalment el febrer de 1983. En els partits comunistes, PCE i PSUC, també es van produir enfrontaments entre els dirigents veterans i els joves més crítics, que demanaven quotes de participació més altes, en la conservació o no del leninisme, i les teories de l'anomenat eurocomunisme van provocar dimissions i ruptures en l'organització.

La situació del país i la crisi d'UCD van empènyer a celebrar eleccions generals el 28 d'octubre de 1982, les "eleccions del canvi", que va guanyar amb més de 10 milions de vots (202 diputats) el Partit Socialista, i que alhora van suposar un gran increment de la coalició AP-PDP, amb més de 5 milions de vots (106 diputats) i una davallada dels comunistes i de la UCD. Tot plegat significava el canvi de mapa polític de la transició i l'inici d'un llarg període de govern socialista (1982-1996). D'altra banda, va suposar l'abandonament progressiu de les polítiques de consens —almenys de manera generalitzada—, possibilitat per la majoria absoluta. S'emprenen accions destinades al desenvolupament de la Constitució, a la reforma de l'Administració (militar i civil) i un impuls en determinades àrees, especialment les relacionades amb la salut i l'educació.

En les segones eleccions municipals, celebrades el 8 de maig de 1983, entre les eleccions generals esmentades de l'octubre del 1982 i les eleccions al Parlament de Catalunya el 1984, el PSC va ser el primer partit en nombre de vots a Catalunya (el 26,8 %), però el segon quant al nombre de regidors (21 %) i d'alcaldes (16 %), mentre que CiU, amb un 16,9 % dels vots, va obtenir un 40 % de regidors i el 47 % de batlles. Els resultats mostraven la diferent implantació territorial dels dos partits majoritaris: l'esquerra dominava a les grans aglomeracions urbanes i CiU als municipis mitjans i petits. Els resultats de 1983 confirmaven les tendències generals ja presents a les eleccions municipals de 1979, però amb algunes variacions importants. Hi va haver un fort augment del vot socialista (en part com a repercussió de la victòria dels socialistes a les eleccions generals de 1982), un descens del vot comunista, la desaparició de la UCD i un increment del vot a les candidatures d'Alianza Popular. A Barcelona i l'àrea metropolitana —on residia més del 50 % de la població catalana— els ajuntaments van continuar sent predominantment d'esquerres. La coalició de CiU va sortir d'aquestes eleccions amb el poder local reforçat, ja que si bé va aconseguir poques alcaldies a les poblacions de més de 10.000 habitants (controlades majoritàriament per socialistes i comunistes), va assolir una presència més extensa i homogènia a tot Catalunya.⁶³

63. Federació de Municipis de Catalunya, *10 anys d'ajuntaments democràtics*, (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1989), p. 32-33.

Per la importància política que va tenir, s'ha de deixar constància de l'erràtic procés d'ingrés d'Espanya a l'OTAN, que va originar importants mobilitzacions i va suposar un alt cost polític per als socialistes. Finalment, el 12 de març de 1986 es va celebrar el referèndum, en què, amb una elevada abstenció, va guanyar el sí per un escàs marge (53 %).

Les eleccions generals successives, les de 1986, les va tornar a guanyar per majoria absoluta el PSOE (44 % dels vots i 184 diputats), però va perdre més d'un milió de vots. Cal recordar que aquestes eleccions van ser les de l'anomenada Operació Roca, que va crear una alternativa centrista, mitjançant una confederació de partits de centre, que va ser un rotund fracàs (menys de 200.000 vots a tot Espanya i cap escó).⁶⁴

Pel que fa al nou Estat autonòmic, s'acabaven d'aprovar els estatuts d'autonomia del País Basc i Catalunya amb un nivell d'abstencionisme important. Ambdós estatuts atribueixen importants competències a aquestes comunitats autònomes, en molts casos exclusives; tanmateix, entre ambdós estatuts hi ha importants diferències pel que fa al finançament: concerts bascos i participació en els ingressos de l'Estat a Catalunya. Després de l'aprovació d'aquests dos estatuts, en la negociació de l'Estatut de Galícia, malgrat que era una autonomia de *via ràpida* i que UCD disposava d'una àmplia majoria en l'assemblea parlamentària, el Govern va intentar condicionar l'autonomia mitjançant la "clàusula competencial", és a dir, la subordinació de les competències reconegudes en l'Estatut d'Autonomia a l'aprovació de les lleis corresponents de les Corts, de tal manera que aquelles no emanarien directament del Estatut, sinó d'una llei estatal. Aquest enfocament restrictiu no va prosperar i el Govern va haver de renunciar a la seva implantació, fet que va tenir conseqüències en la resta d'estatuts.

El març de 1980 es van dur a terme les primeres eleccions als parlaments del País Basc i Catalunya, amb uns resultats sorprenents, especialment a les eleccions catalanes, on es va produir una abstenció del 37 % i CiU va obtenir, contra tot pronòstic, la majoria relativa. Després de les eleccions, Jordi Pujol va oferir una coalició de govern al PSC-PSOE que aquests van rebutjar, fet que alguns atribueixen, entre altres raons, a qüestions internes de partit.

En aquesta fase el protagonista de la qüestió autonòmica va ser considerable; es va anar generalitzant la seva implantació, però no sense tensions. El Govern, després del revés andalús en el referèndum d'accés a l'autonomia per la via de l'article 151 CE —que ja s'ha comentat—, va voler reconduir el procés mitjançant un acord amb el PSOE que es va concretar en els anomenats *pactes autonòmics del juliol de 1981*, que van desembocar en la

64. "más que una alternativa creíble de gobierno, la «operación reformista» fue en realidad una expresión de la ambición del catalanismo por influir en la política nacional, en plena consonancia con su tradicional (y legítimo) afán por «catalanizar» España". C. Powel, op. cit., p. 419.

Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), aprovada el juliol de 1982 amb l'oposició de la resta de forces parlamentàries. Aquesta llei, malgrat que posteriorment fos declarada en bona part inconstitucional, va produir un gran malestar en les autonomies i serioses conseqüències.

Els socialistes, en la primera legislatura, van impulsar l'aprovació dels estatuts pendents (Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castella i Lleó) i la dotació dels mitjans mínims tècnics, humans i financers per al funcionament i el desenvolupament dels traspassos de competències. En els primers anys del govern socialista l'enfrontament entre el Govern central i els executius basc i català eren habituals, i es recorria sistemàticament contra moltes decisions al Tribunal Constitucional, fins a la darrera legislatura, en què el PSOE, sense majoria, va haver de pactar amb els nacionalistes. La resta de comunitats també van començar a reivindicar l'augment del sostre competencial, un cop transcorreguts els cinc anys que establia la Constitució. Fins al 1992, amb el consens del PSOE i del PP i la signatura del pacte autonòmic signat per Felipe González i José M. Aznar, les deu comunitats de via lenta no van aconseguir assumir noves competències (més de 33, especialment en educació, serveis socials i treball).

Quant al món local català, la Generalitat va marcar des de l'inici la "primacia institucional" en l'organització interna de Catalunya, fet que va generar importants conflictes entre les institucions catalanes, especialment entre les de color polític diferent: conflicte amb les diputacions, desplegament de les comarques o la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona. Per tenir més força i coordinar-se els ajuntaments van crear la Federació de Municipis de Catalunya (majoria d'ajuntaments socialistes i comunistes) i l'Associació Catalana de Municipis (majoria d'ajuntaments nacionalistes), que malgrat els intents de fusió no va ser possible.

Les terceres eleccions municipals democràtiques se celebraren a principi de l'estiu de 1987, i l'anàlisi dels resultats mostra com els socialistes van mantenir el primer lloc quant al nombre de vots obtinguts, però la coalició CiU va consolidar la seva situació de primera força política en nombre d'alcaldes (594) i regidors i va augmentar la seva presència a tot Catalunya. CiU va aconseguir, entre altres, les alcaldies de Lleida i Manresa, que abans eren socialistes. Als municipis grans de l'entorn barceloní dominava el PSC o Iniciativa per Catalunya, i a la ciutat de Barcelona el Partit Socialista va mantenir la posició de 1983 i va conservar l'alcaldia amb el suport d'Iniciativa. Així, doncs, a la pràctica el món local presentava un bipartidisme (els vots al PSC i a CiU representaven el 70 % del total), amb predomini de CiU als petits municipis i del PSC als grans municipis.

En el primer tram d'aquesta dècada es va produir la sotragada de l'intent de cop d'estat del 23 de febrer de 1981 (23-F), que va mostrar el rebuig d'una part de l'exèrcit al sistema democràtic i la seva debilitat. D'altra banda, la violència terrorista va ser molt intensa en aquella època: el 1980 es van produir 124 víctimes mortals en 912 atemptats comesos majoritàriament per ETA, i

alguns pel GRAPO, i malgrat que en els anys successius es va reduir, les xifres continuaven sent molt altes i, a més, van començar els atemptats indiscriminats.

La situació socioeconòmica d'aquesta etapa també va ser difícil. L'any 1979 es va produir la segona crisi del petroli, que, juntament amb altres causes de diversa índole (descens de les inversions, etc.), va sumir l'economia espanyola en una recessió que va durar fins al 1985. Aquesta crisi es va centrar bàsicament en la indústria en general i en la de l'automòbil en particular. Van ser uns anys de gran conflictivitat (més de 7.300.000 treballadors van participar en les vagues), centrada a conservar els llocs de treball, ja que se'n van destruir més de dos milions i l'atur va arribar a cotes molt altes; el 1982 la taxa era del 16 %. El caràcter industrial de la crisi va fer que a Catalunya fos especialment greu; l'any 1983 Catalunya tenia la taxa d'atur més alta de les comunitats autònomes, un 21,9 %, i a més va experimentar una pèrdua dins l'economia espanyola: va passar del 22,2 % de PIB, que tenia el 1973, al 18,2 %, situació agreujada amb el descens de la inversió estatal: el 1975 va rebre l'11,9 % de la inversió total i el 1982, el 5,3 %. Cal remarcar les dades de l'atur d'aquests anys: el 13,8 % l'any 1980; el 21,9 % el 1983, i el 22,3 % el 1985, que va ser el punt més alt. Aquest fenomen a Catalunya es concentrava a les comarques industrials de la conurbació de Barcelona, on hi havia el 75 % dels desocupats catalans. La recuperació econòmica no es va produir fins al 1985, i el 1988 l'índex d'atur havia baixat fins al 15,2 %.

L'any 1982, quan els socialistes assumeixen el poder, el dèficit públic era del 5,4 % del PIB, la inflació del 14,4 %, el dèficit corrent de la balança de pagament del 2 % del PIB i l'atur afectava dos milions de persones. Es van emprendre diferents mesures: devaluació de la pesseta, crisis bancàries (Banca Catalana, Rumasa, etc.) i una reconversió industrial molt cruenta que va produir una gran conflictivitat social i l'enfrontament amb els sindicats.

L'any 1962 el Govern espanyol havia demanat la incorporació al Mercat Comú, i malgrat el rebuig europeu al sistema autoritari espanyol, l'any 1970 es va negociar un acord preferencial econòmic, tot i que posteriorment les relacions es van deteriorar, especialment en els darrers anys del franquisme. Es pot dir que fins que no es van celebrar les primeres eleccions democràtiques la situació no va canviar gaire. El 28 de juliol de 1977 es va demanar oficialment l'ingrés a la Comunitat Europea, i al principi de 1979 van començar les llargues negociacions oficials. El Govern socialista va prosseguir les negociacions i el 12 de juny de 1985 es va signar al Palau Reial de Madrid l'acord d'adhesió a la Comunitat Europea, que preveia l'entrada efectiva d'Espanya l'1 de gener de 1986. És difícil fer una valoració d'aquest fet transcendental; en general es considera que va constituir un èxit polític de gran transcendència, i des del punt de vista econòmic, tot i els beneficis a mitjà i a llarg termini, l'impacte immediat de la inserció en l'ampli i complex mercat europeu va produir problemes importants, que van ser pal·liats en part per l'increment de la inversió estrangera i per la política d'ajudes comunitàries, que com veurem van incidir també en els serveis socials.

L'educació era un objectiu prioritari del Govern socialista, que va aconseguir aprovar, no sense conflictes, i amb l'oposició de l'Església, la Llei orgànica del dret a l'educació (LODE, 1984), i va prosseguir la reforma mitjançant l'aprovació de la Llei orgànica general del sistema educatiu (LOGSE), que ampliava l'ensenyament obligatori i gratuït fins als 16 anys i reformava la formació professional, decisions que van repercutir fortament en els serveis socials. En l'àmbit universitari ja s'havia promulgat també la Llei de reforma universitària (LRU, 1983), elaborada amb poca participació, que després es va anar burocratitzant i va arribar a provocar el rebuig dels estudiants i del professorat, cosa que va originar conflictes i vagues a tots els nivells educatius (1985, 1986), fins a arribar a la vaga general del gener de 1987, declarada pels estudiants universitaris i secundada més tard pels estudiants d'ensenyament mitjà, que va forçar el Ministeri d'Educació a iniciar negociacions.

Un altre aspecte destacat per tots els historiadors d'aquesta dècada és la desmobilització i la pèrdua del protagonisme ciutadà dels darrers anys del franquisme. En el cas de Catalunya, aquest fet s'ha analitzat acuradament en els termes següents: "La societat civil (...) ha anat perdent iniciativa davant la presència i l'actuació de les institucions democràtiques i els partits polítics. Aquests, des de 1979, s'han erigit en únics i legítims representants de la societat civil i han anat marcant progressivament els dinàmics moviments socials i les seves associacions (...) A més, una bona part dels dirigents d'aquests moviments han passat a ocupar càrrecs a les noves instàncies de poder polític, des de les quals prioritzen l'acció institucional. Això ha fet que els moviments socials s'anessin afeblint progressivament i perdessin capacitat d'iniciativa i dinamisme. Aquest procés s'ha de situar, evidentment, dins la molt més ampla desmobilització i desmotivació política produïda a Catalunya, i arreu de la península, a partir de 1979 (...)".⁶⁵

En relació als serveis socials, s'ha de tenir en compte que en aquells primers anys de la dècada dels vuitanta els problemes socioeconòmics derivats de l'atur eren extremadament preocupants. El Govern central va iniciar una política de reconversió industrial, d'ajustament i moderació dels salaris i de la despesa pública; això va provocar un augment de la conflictivitat social, amortida en part pels acords sindicals. La millora econòmica no va arribar fins al 1986, però en els anys anteriors els serveis socials es van haver d'encarar a situacions de problemàtiques familiars greus, així com a les dificultats dels joves per trobar la primera feina. Altres problemes que arribaven als serveis socials eren els de l'addicció de gent molt jove a les drogues. A causa de l'accentuació de la crisi econòmica en els sectors més desfavorits, van aparèixer "fórmules submergides de vida, vagabunderia pels carrers i augment de demandes als centres d'acollida".⁶⁶ Per tant, no és

65. Borja de Riquer i Joan B. Culla, op. cit., p. 437.

66. Jaume Garau Salas, "Origen desenvolupament i futur dels serveis socials comunitaris", *Fer Ciutat*, n. 18, setembre 1981, p. 32.

estrany que s'elaboressin plans de lluita contra la pobresa, tant des dels ajuntaments com des de la Generalitat o la CEE. Des del punt de vista organitzatiu es constata l'inici d'un procés burocratitzador que fa que alguns tècnics reclamin suport per als serveis d'atenció social primària per evitar el risc que els professionals es convertissin en "receptors-derivadors de casos (...) fàcilment substituïbles per un ordinador (...)".⁶⁷

Les primeres corporacions locals democràtiques

Els ajuntaments

El ritme vertiginós de l'inici d'aquesta etapa obliga a recordar la cronologia de les convocatòries electorals i referèndums de l'any 1979. S'acabava de celebrar el referèndum per a la aprovació de la Constitució, el desembre de 1978; el mes de març es van fer les eleccions generals, que va guanyar per majoria relativa UCD; i el mes d'abril les municipals, amb victòria de l'esquerra en les principals ciutats. El desembre hi va haver el referèndum de l'Estatut d'Autonomia, que va obrir la porta a les primeres eleccions a la Generalitat, dutes a terme el mes de març de 1980, i que va guanyar CiU per majoria relativa.

Així, doncs, s'ha de tenir en compte que quan prenen possessió els nous consistoris tot just s'ha acabat d'aprovar la Constitució, que introdueix canvis radicals en el model d'Estat, encara resta pendent l'aprovació l'Estatut i amb un govern de la Generalitat provisional a les acaballes. Tot i que el marc d'actuació no era gens clar i els recursos eren molt escassos, els primers ajuntaments democràtics assumeixen les seves responsabilitats amb gran entusiasme i voluntarisme, trenquen amb l'herència franquista i recuperen l'espai local —una instància clau per als serveis socials— per a la democràcia. Tanmateix, la incertesa legal i la inexperiència dels nous càrrecs van aconseguir imprimir una dinàmica peculiar a les actuacions d'aquests primers anys, amb respostes molt imaginatives i reactives en funció de les demandes acumulades, entre les quals figuraven en un lloc destacat les relatives a l'àmbit del benestar social.

Atesos els resultats de les primeres eleccions municipals, ja comentats, per poder governar molts ajuntaments catalans es van firmar acords anomenats *pactes de progrés*, que amb diferents variacions incloïen el PSC, el PSUC, CiU, UDC i, a més, en alguns municipis, ERC o membres d'algun partit minoritari.

Els nous ajuntaments van haver d'afrontar mancances urbanístiques, d'infraestructures, de serveis i equipaments, tant educatius com sanitaris o de serveis socials, entre altres, que s'havien anat acumulant durant l'etapa franquista i que ara, de sobte, afloraven i eren reclamats pels ciutadans. Encara era vigent la Llei de règim local de 1955, evidentment, en tot el que

67. Ignasi Casals i Montse Obiols, "Radiografía a la atención social primaria", *Documentación Social*, núm. 64, juliol-setembre de 1986.

no fos contrari a la Constitució que s'acabava d'aprovar.

En relació als serveis socials els ajuntaments havien d'afrontar una doble tasca: desmuntar les obsoletes institucions tancades i substituir els circuits i les pràctiques benèfiques per uns serveis moderns i eficients; aquesta transformació va ser difícil i lenta en els primers anys i amb dificultats que de vegades eren internes i lligades a les concepcions sobre la naturalesa i les funcions dels serveis socials.⁶⁸ Les respostes davant el cúmul de demandes expressades va ser també molt variada, i es va fer quasi de tot, com comenta Amadeu Mora: “ (...) en els inicis en els serveis socials municipals pròxims en el barris es feien múltiples gestions i tràmits a poblacions molt allunyades de la formació i informació necessàries per tramitar prestacions a la Seguretat Social, a l'INEM, etc., i fèiem, en paraules d'aquell temps, de «gestoria dels pobres», a falta d'un sistema propi de serveis socials treballàvem sobretot amb el conjunt de prestacions del sistema de protecció social existent. (...). Tot plegat configurava un servei social municipal molt polivalent (...) generalista, amb proximitat i relació amb les poblacions que habitaven a les perifèries de les ciutats o pobles, amb una forta autonomia professional, amb escassos recursos propis i una gran dispersió de recursos a utilitzar en diferents administracions i departaments”.⁶⁹

Pel que fa a l'organització dels serveis socials, inicialment va ser molt rudimentària. Durant el primer mandat formava part d'altres regidories o ponències, especialment amb sanitat, encara que en algun cas també amb ensenyament. Nogensmenys, en alguns casos, es van crear regidories o departaments específics, que foren adscrits a l'alcaldia, i en algun cas es van anomenar d'atenció social. En el segon mandat ja s'observa un procés creixent d'emancipació i es formen regidories específiques. Quant a l'organització interna, sovint s'estructuraven sectorialment per col·lectius (gent gran, disminuïts, infància, etc.), tot i que normalment es combinaven amb programes de caire més transversal (droga, dona, etc.). Des del primer moment, però sobretot a partir del segon mandat, alguns també es van descentralitzar, tant territorialment com institucionalment. Pel que fa a la primera descentralització, sovint era una simple desconcentració; es deia *territorialització* dels serveis socials i consistia a sectoritzar el territori, normalment per barris o districtes, i assignar-hi un o més professionals. La descentralització institucional en alguns moments es va considerar com una fórmula capaç de vèncer la burocratització i la rigidesa de l'Administració

68. En aquest sentit Rosa Barenys, primera regidora de Santa Coloma de Gramenet i després diputada pel PSC, recordava: “... era necessari fer entendre, a la resta de companys del Govern municipal, què eren els serveis socials, que no eren ni beneficència ni sanitat”. Encarnació Martínez Morant, “Entrevista a Rosa Barenys”, *Notícia del Col·legi*, núm. 85, desembre de 1999, p. 18-21.

69. Així ho explica Amadeu Mora a A Vilà et al., *Els serveis socials...*, op. cit. (1999).

local, seguint potser l'exemple de la Generalitat amb l'ICASS.⁷⁰ Els treballs i recerca municipals adreçats al coneixement de la realitat i a donar suport a la planificació foren freqüents en aquells anys. En canvi, la participació no va ser gaire reeixida.

Un darrer aspecte que s'ha de tenir en compte és el relacionat amb la magnitud i estructura de la dimensió financera municipal. Segons les estimacions del *Mapa de serveis socials*,⁷¹ com a resultat d'una mostra de municipis de més de 5.000 habitants, el 53 % de la despesa agregada en serveis socials corresponia a la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, el 18,6 % a les diputacions, el 13,6 % als ajuntaments, el 9 % a les caixes d'estalvi i el 0,5 % a Càritas.⁷² En el pressupost de 1982 la Generalitat finançava el 58 % del conjunt de l'oferta de serveis socials a Catalunya i el pes dels serveis socials no superava aleshores el 3,5 % del total de la despesa de la Generalitat.⁷³

En contrast amb l'estructuració de la despesa de la Generalitat, les diputacions i els ajuntaments dedicaven una part substancial de les seves despeses al manteniment de centres propis i a subvencions per invertir en equipaments, mentre que la quantitat que dedicaven a ajudes individuals era baixa. En la prioritització de programes destaca la despesa municipal per a la primera infància i la vellesa i l'elevada participació en el finançament dels serveis d'atenció primària, que, en proporció a les disponibilitats conjuntes, superaven l'aportació de la Generalitat pel mateix concepte.⁷⁴

Respecte a la correspondència entre el volum de la població i la proporció pressupostària que els ajuntaments dedicaven als serveis socials, segons les dades contingudes en el *Mapa* són les següents:⁷⁵

70. Un dels primers va ser l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, creat l'any 1983. Sobre l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una experiència innovadora, vegeu: Teresa Arqué, "L'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una eina feta a mida i en constant evolució" (*Fer Ciutat*, núm. 13-14, octubre del 1985 - maig del 1986, p. 12-13) i Joan Brió i Albert Müller, "Instituto Municipal de Servicios Sociales de Badalona" (*CEUMT. La revista municipal*, núm. 68, novembre de 1983, p. 22-23). Després el van seguir molts d'altres, com l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona, creat al començament de 1986. També s'ha d'esmentar l'organisme autònom local establert a Sabadell l'any 1987, que, conseqüent amb el seu plantejament sociosanitari, va crear l'Institut Municipal de Serveis Socials i Sanitaris.

71. Sobre la situació econòmica dels serveis socials municipals, vegeu: *Mapa de serveis socials*, vol. II, cap. II, p. 38-47.

72. *Ibidem*, p. 25-26.

73. *Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1982, p. 7.

74. *Mapa de serveis socials*, vol. II, p. 41-42.

75. *Ibidem*.

Taula 15: *Percentatge de pressupost municipal dedicat a serveis socials*

<i>Municipi</i>	<i>% de mitjana</i>
de 5.000 a 10.000 habitants	2,8
de 10.000 a 25.000 habitants	2,4
de 25.000 a 100.000 habitants	3,9
de 100.000 a 250.000 habitants	3,5

Font: Mapa de Serveis Socials

D'aquells anys cal ressaltar les actuacions de l'ajuntament de Barcelona,⁷⁶ que va desenvolupar un lideratge municipal en la creació i el desenvolupament dels serveis socials catalans i va ser un punt de referència estatal. En plena transició, l'any 1977, l'ajuntament ja va iniciar la transformació de tres grans institucions municipals d'asil per a la infància en petites residències, anomenades *col·lectius*. Aquesta actuació va ser una experiència pionera liderada per educadors especialitzats⁷⁷ i va ser el primer assaig de desinternament de menors a Espanya; es van tancar els grans asils i es van descentralitzar els serveis amb la constitució de vuit petites residències.⁷⁸

Després de les eleccions, es va signar a l'Ajuntament de Barcelona un pacte entre el PSC, el PSUC, CiU i ERC. Posteriorment, mitjançant un decret de l'Alcaldia de l'1 de juny de 1979 l'Administració municipal executiva es va estructurar en setze àrees d'actuació, una de les quals era la de serveis socials;⁷⁹ aquest decret assignava les competències a cada una de les àrees. D'acord amb les funcions assignades a l'Àrea de Serveis Socials (promoció social; assistència i tractaments socials; prevenció i reinserció social) es varen reorganitzar immediatament els serveis socials municipals i s'inicià la creació de centres municipals de serveis socials en diferents barris de la ciutat.⁸⁰

76. Per ampliar vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *Marc històric...*, op. cit. p. 103-134.

77. Alfons Martinell, *El Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona. Una visió històrica. 1969-1980*, Universitat de Girona (s. a.), p. 4.

78. L'episodi de la lluita veïnal per aconseguir la transformació dels asils en petites residències es descriu breument a: Teresa Montagut, *Democràcia i serveis socials*, op. cit., p. 133-134.

79. Es va nomenar com a regidora de serveis socials Francesca Masgoret, la Rosa Domènech com a cap de l'Àrea de Serveis Socials, i Montserrat Colomer cap de la Secretaria Tècnica d'aquesta àrea.

80. Per a una visió de conjunt del desenvolupament de l'Àrea de Serveis Socials, vegeu el capítol que hi dedica Rosa Domènech en el llibre *Panoràmica dels Serveis Socials...*, op. cit. (p. 105-132). Per a la descripció detallada de les activitats realitzades aquells anys, vegeu els documents de l'Àrea de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona *Memòria-Informe de maig 1979 a abril 1980*, *Memòria de 1980*, *Memòria de 1982* i *Memòria 1983-1984*.

Va ser important la influència del “model barceloní de serveis socials” en altres municipis de Catalunya i de la resta de l'Estat. Els eixos d'aquest model es poden sintetitzar en els següents: a) la unificació i integració dels serveis socials; b) l'establiment dels centres municipals de serveis socials com a eina bàsica d'acció; c) la dignificació i la modernització dels serveis i equipaments; d) la descentralització i la participació. A més, foren paradigmàtiques algunes actuacions sectorials, com per exemple la creació dels Patronats Municipals de Disminuïts. Tanmateix, altres municipis catalans també emprengueren ràpidament actuacions innovadores adreçades a la implantació d'uns serveis socials moderns.

Per tancar aquest breu repàs de les actuacions municipals en aquesta etapa inicial i per tal d'apropar-nos a la realitat dels serveis socials de les comarques gironines, segons estudis realitzats⁸¹ en aquests anys disposaven de serveis socials:

Taula 16: Municipis de les comarques gironines que disposaven de serveis socials. 1984-85

COMARCA	POBLACIONS AMB SERVEIS SOCIALS
El Gironès	Girona, Llagostera i Salt
L'Alt Empordà	Castelló d'Empúries, l'Escala, Figueres i Roses
El Baix Empordà	La Bisbal, Palafrugell, Palamós, Sant Feliu de Guíxols i Torroella de Montgrí
La Selva	Anglès, Arbúcies, Blanes, Breda, Hostalric, Lloret i Vidreres
La Garrotxa	Olot i mancomunitat d'onze municipis
El Ripollès	Ripoll i Consell de Muntanya
La Cerdanya	Puigcerdà

Font: Seminari sobre Treball Social Municipal a les Comarques Gironines

Les diputacions

En l'etapa de la Generalitat provisional, les diputacions catalanes, principalment la de Barcelona, van tenir un paper destacat, sobretot quan el president Tarradellas va ser nomenat també president de la Diputació de Barcelona, amb capacitat per integrar i coordinar les quatre diputacions provincials. La situació va canviar a partir de la constitució de la Generalitat,

81. Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, Delegació de Girona, Seminari sobre Treball Social Municipal a les Comarques Gironines (s. a.).

ja que a causa de l'antiprovincialisme del catalanisme tradicional les diputacions van quedar en una delicada situació política que les primeres diputacions democràtiques varen resoldre mitjançant la votació la seva pròpia dissolució. En aquells moments hi havia l'opinió compartida que calia la seva dissolució i la integració a la Generalitat dels recursos i efectius, com explicava d'una manera contundent el diputat gironí Just M. Casero: "Diuen els estratègues que una retirada és tant o més important que una victòria. La nostra responsabilitat és aconseguir una retirada el més honorable possible per a la Diputació, en aquesta guerra que finalment ha de guanyar la Nació catalana contra l'Estat centralista".⁸²

El primer intent de transferència plena de les competències de les quatre diputacions a la Generalitat es va produir mitjançant la Llei 6/1980, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat, aprovada al Parlament de Catalunya amb el suport del partit del Govern, CiU, i el primer partit de l'oposició, el PSC. Aquesta llei es veia com un pas previ per a la desaparició de les diputacions mitjançant l'augment de les responsabilitats municipals i l'assumpció de la majoria de competències de les diputacions per la Generalitat, però va ser impugnada pel Govern central i posteriorment anul·lada per una sentència del Tribunal Constitucional el 28 de juliol de 1981.

Tot plegat va obrir una llarga etapa d'incertesa en què les diputacions van emprendre camins diferents, encara que al principi totes quatre mantenien reunions periòdiques per coordinar l'actuació del sector sanitari i dels serveis socials, tant pel que fa a les negociacions amb la Generalitat com pels contactes que mantenien amb el Govern central per tractar dels convenis amb la Seguretat Social.⁸³ Algunes diputacions van optar per endreçar els serveis socials de què disposaven per facilitar un traspàs ordenat. Com a exemple, podem esmentar la Diputació de Girona, que va fer una reforma sanitària,⁸⁴ materialitzada l'any 1984 amb la creació de l'Institut d'Assistència Sanitària (IAS), que va fer possible traspassar-los posteriorment al Departament de Sanitat i Seguretat Social (1992). En el camp dels serveis socials va instaurar el Patronat de Serveis Socials, amb participació de representants de la mateixa corporació provincial, de la Generalitat, dels municipis (de la Federació i de l'Associació de Municipis) i de Càritas. Aquest òrgan gestor també va promoure estudis, recerques i publicacions

82. Discurs de Just Casero sobre la desaparició de les diputacions, citat al llibre de Jaume Guillaumet, *Memòria de Just. Just Manuel Casero (1946-1981)* (Barcelona, Edicions 62, 1999), p. 162.

83. *Ibidem* p. 167.

84. Aquesta reforma va ser iniciada sota el mandat de Just Manuel Casero com a president de la Comissió Informativa de Sanitat i Serveis Socials. Els detalls d'aquest procés consten en el llibre de Jaume Guillaumet, *op. cit.*

sobre la realitat social gironina⁸⁵ i va emprendre interessants iniciatives innovadores; el 1994 els seus recursos humans i materials es van traspassar al Departament de Benestar Social.

L'altra alternativa, adoptada per la Diputació de Barcelona, va ser optar per desenvolupar al màxim les competències en serveis socials dins els marges que li permetien les disposicions territorials i sectorials. El procés de la Diputació de Barcelona en matèria de serveis socials comença amb la modernització dels equipaments i la redefinició dels criteris d'atenció, a més de continuar amb la gestió dels importants serveis socials de què disposava i de facilitar el suport als ajuntaments.⁸⁶ Durant el segon mandat es va continuar i aprofundir en la línia i les accions que s'havien iniciat i es va impulsar la política de convenis amb ajuntaments de la província. En aquests anys es van crear els equips territorials de serveis socials, com a servei de relació i coordinació amb els serveis socials municipals.⁸⁷ L'any 1986 dins el Patronat Flor de Maig, organisme autònom de la Diputació de Barcelona, es va crear el Centre d'Investigació, Formació i Assessorament (CIFA) amb l'objectiu de donar suport tècnic a les polítiques socials dels municipis. CIFA va realitzar estudis i projectes molt destacats sobre els serveis socials municipals.

La Generalitat estatutària

La Direcció General de Serveis Socials

El 20 de març de 1980 se celebraren les primeres eleccions al Parlament de Catalunya que va guanyar CiU per majoria relativa⁸⁸, sent elegit nou president Jordi Pujol i Solel amb el suport de CiU, ERC i Centristes.

85. Aquest patronat va impulsar l'estudi sobre la vellesa i sobre les necessitats de la infància i l'adolescència a Girona, la col·lecció de les publicacions Arnau d'Escala, va crear el Servei de Recepció, Informació i Orientació (RIO) per rebre les demandes, va promoure nous serveis de proximitat i el Servei de Famílies, entre d'altres. Vegeu: A. Vilà Flaquer i A. Vilà Mancebo, op. cit., p.141-142.

86. "Les primeres accions amb els diputats Agustí de Semir i Carles Grande van ser la professionalització i la desinstitucionalització. Es va aconseguir posar en plantilla tot el personal, organitzar els serveis i ordenar la gestió dels diferents serveis socials, ... començar a transformar les grans institucions en petits equipaments més integrables a cada barri; a més d'això es va iniciar una nova línia de convenis amb ajuntaments (...). Maria Teresa Arqué en la conferència inaugural de les jornades sobre els 20 anys de serveis socials municipals celebrades a Badalona del 17 al 19 de març de 1999.

87. Durant aquest període es va incorporar com a coordinadora de Serveis Socials Rosa Domènech, que en el mes d'octubre de 1983 va presentar un informe al president de la Diputació de Barcelona sobre la situació i perspectives dels serveis socials de la institució.

88. CiU va obtenir 43 diputats dels 135 diputats que hi havia a la cambra, el van seguir el PSC amb 33 diputats, el PSUC amb 20 diputats, els Centristes de Catalunya-UCD amb 18, Esquerra Republicana amb 14 i el Partido Andalucista amb dos diputats.

En l'estructuració del nou Govern es va crear el Departament de Sanitat i Seguretat Social, del qual va formar part la Direcció General de Serveis Socials que es va crear per reunir la majoria dels serveis socials –encara que no pas tots, com veurem-. Josep Laporte i Salas⁸⁹ fou nomenat conseller de l'esmentat departament, i Jaume Nualart i Maymí, director general de Serveis Socials. La nova direcció general tenia al seu càrrec la “planificació, coordinació, avaluació, proposta d'ordenació de les prestacions socials i la formulació i execució de programes per a la promoció i desenvolupament de l'acció de la Generalitat en matèria d'assistència i serveis socials, tant dels generals i bàsics com dels específics d'infància i joventut mancades d'ambient familiar, disminuïts físics, psíquics i sensorials, vellesa i grups marginats de qualsevol tipus. Coordinarà l'acció social i assistencial privades, evidentment les que estiguin sota el protectorat i tutela de la Generalitat ”.⁹⁰

Però, com s'ha advertit, no totes les competències en els diferents camps dels serveis socials es van atribuir a aquesta direcció general, sinó que en molts casos es va seguir la inèrcia dels traspassos, reproduint la dispersió que existia en l'administració central. Per exemple, l'Obra de Protecció de Menors es va incorporar al Departament de Justícia, molts serveis procedents de la Direcció General de Joventut i Promoció Sociocultural s'integraren a la Direcció General de Joventut, les fundacions benèfiques assistencials al Departament Adjunt a la Presidència o les guarderies laborals al Departament de Treball. Es pot dir que es va produir una important concentració dels serveis, com veurem a continuació, però tanmateix no pas de tots.

Amb gran celeritat es van constituir les comissions mixtes de transferències que varen iniciar les negociacions i que aconseguiren en molt poc temps arribar a acords per al traspàs a la Generalitat els recursos en matèria d'assistència i serveis socials de l'Estat i les corresponents a la Seguretat Social (INSERSO). Catalunya va ser la primera comunitat autònoma que va rebre aquestes competències (entre l'estiu de 1980 i el de 1981), cosa que li va significar obrir el foc en les negociacions amb el Govern central, preparar i efectuar la recepció dels recursos humans, tècnics i econòmics i cercar fórmules eficaces per transformar, racionalitzar i millorar l'eficàcia de la gestió. La manca d'experiència es va compensar amb voluntat i la il·lusió, així com amb la col·laboració dels funcionaris transferits van participar d'aquests ànims o almenys hi van col·laborar lleialment. Aquesta circumstància de ser els pioners és segurament un dels motius pels quals Catalunya fou una referència en aquesta fase inicial per a les altres autonomies. En l'apartat següent detallarem el contingut i les condicions d'aquests traspassos.

89. Josep Laporte és metge, catedràtic i exrector de la Universitat Autònoma de Barcelona..

90. *Memòria d'activitats. Maig 1980 - maig 1981*, Secretaria General Tècnica del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, 1981, p. 43.

Amb molts serveis socials ja transferits i amb el traspàs d'altres serveis assegurat, s'estava en unes condicions favorables per iniciar la tasca de promoure, ordenar i desenvolupar el sector. En aquest context, es va començar a elaborar un mapa de serveis socials que havia de concentrar les esperances d'ordenació, racionalització, millora i impuls del sector. El mapa havia de resoldre els greus dèficits d'informació en l'àmbit dels serveis socials i havia de convertir-se en l'eix inspirador i vertebrador de les actuacions futures. L'execució del mapa de serveis socials s'havia encomanat inicialment al Servei d'Acció Social, però més endavant aquest encàrrec va recaure en el nou servei anomenat Prospecció de Serveis Socials, dirigit per Joan Josep Artells Herrero, doctor en Ciències Econòmiques i especialista en economia de la salut, que va emprendre la complexa tasca de portar a terme l'esmentada comesa. Més endavant es dedica un apartat al contingut del Mapa.

Pel que fa al primer organigrama de la Direcció General de Serveis Socials, hi figuraven tres serveis: Servei d'Acció Social, Servei de Relació amb Institucions i Servei d'Administració Econòmica.⁹¹ Hi havia, a més, una Secció de Programes Especials que se centrava en "els col·lectius més marginats": drogodependents, transeünts i desarrrelats, persones amb conductes delictives, persones soles en situacions límit, refugiats, minories ètniques i immigrants.

Gràfica 10: *Organigrama del Departament de Sanitat i Seguretat Social*



Font: *Memòria d'activitats maig 1980-1981*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

El ràpid creixement de la Direcció General derivat dels traspassos de competències va obligar a canviar l'organigrama per poder afrontar la recepció de les transferències. L'increment de personal en els tres primers anys va ser molt elevat, com es pot veure a la taula següent.

91. El cap del Servei d'Acció Social va ser Pilar Malla; del Servei de Relació amb Institucions, Joan Josep Artells; i del Servei d'Administració Econòmica, Ramon Vayreda. La responsable de la secció de programes especials va ser Núria Cervera. *Memòria d'activitats. Maig 1980*,..., op. cit., p. 27.

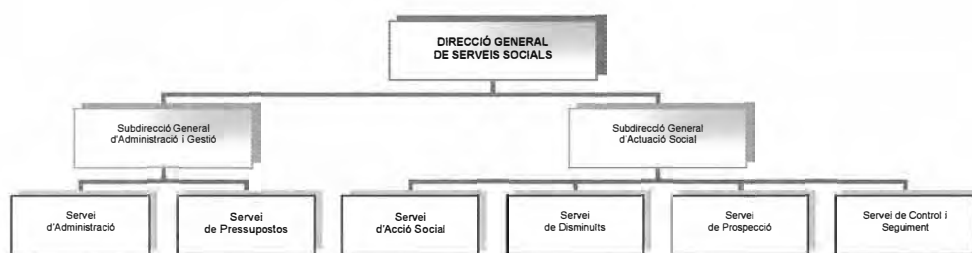
Taula 17: *Evolució del personal dependent de la Direcció General de Serveis Socials (1979-1982)*

<i>Data</i>	<i>Contractat</i>	<i>Transferit</i>	<i>Total</i>
30-XII-1979	3	-	3
30-XII-1980	9	507	516
1-V-1981	9	507	516
5-V-1982	19	1.117	1.136

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

La nova l'estructura de la Direcció General de Serveis Socials, aprovada al setembre de 1981, la divideix en dues subdireccions generals a fi de diferenciar “fins allà on fos possible l'acció de l'Administració”:⁹² la Subdirecció General d'Actuació Social tenia els serveis d'Acció Social, de Disminuïts i de Prospecció de Serveis Socials, i li corresponia “determinar les polítiques a seguir en els centres propis, organitzar, coordinar i avaluar les activitats en el camp de la infància i l'adolescència amb problemes familiars, de la vellesa que requereix assistència, dels drogaaddictes, alcohòlics i marginats socials, disminuïts...”; i a la Subdirecció General d'Administració i Gestió li pertocava administrar i gestionar els centres propis (guarderies, comunitats, clubs, llars, residències i menjadors), portar l'administració del FAS i altres activitats.

Gràfic 11: *Organigrama de la Direcció General de Serveis Socials*



Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981- maig 1982*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social

92. El primer cap de la Subdirecció General d'Actuació Social va ser Francesc Codina Castillo, i de la Subdirecció General d'Administració i Gestió va ser Francesc Gordo Lorente, *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982* (Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, 1982), p. 145.

Els serveis de la Subdirecció d'Actuació Social es van subdividir, i en la part tècnica es va separar de l'"acció social" —de la qual depenien les seccions de Serveis Socials de Base, de Formació, de Programes Especials, d'Infància i Adolescència, i de Vellesa— el sector de la "disminució", creant el Servei de Disminuïts,⁹³ amb seccions estructurades segons el tipus de disminució (psíquica, i física i sensorial), i la de Promoció dels Disminuïts. Amb aquesta divisió s'inicia una estructuració per sectors que després es completarà amb gent gran, infància, etc., i que arriba fins al final del període estudiat.

Per completar l'estructura es van crear les delegacions territorials de la Direcció General de Serveis Socials a Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'estructura de les quals, semblantment a la dels serveis centrals, estava constituïda per dues branques, l'operativa i l'administrativa.⁹⁴

Entre les activitats destacades de la Direcció General de Serveis Socials en el primer any d'existència hi hagué les relacionades amb els serveis d'ajuda a la llar, especialment les adreçades a preparar el personal que havia de fer-se càrrec d'aquests serveis.⁹⁵ També es va iniciar la tasca d'assessorar diversos ajuntaments en la planificació del treball social de base en relació amb el treball amb la infància. Així mateix, es van fer reunions conjuntes del Servei d'Acció Social de la Direcció General amb diferents comarques per estudiar les necessitats de serveis i amb ajuntaments per a tractar temes de planificació.

Una altra activitat que es va desenvolupar, pionera a l'Estat, va ser la creació de la Comissió per a la Supressió de Barreres Arquitectòniques,⁹⁶ on es van aplegar els directors generals implicats en aquest tema (arquitectura, habitatge, transports, Administració local, indústria) assistits per un grup d'experts. Aquesta comissió va ser molt activa, va impulsar estudis, exposicions itinerants i una nova normativa. Entre aquestes realitzacions podem destacar la publicació, l'any 1980, d'un manual sobre eliminació de barreres arquitectòniques⁹⁷ i que la Direcció General de Serveis Socials va distribuir als ajuntaments i professionals; també va impulsar l'estudi sobre reducció de barreres arquitectòni-

93. Es va nomenar Àngels Vilaró i Tort com a cap del servei de Disminuïts.

94. El mes de febrer de 1982. *Memòria d'activitats. Maig 1981...*, op. cit., p. 145.

95. Per tal d'organitzar l'Escola de Treballadors Familiars la Direcció General per va establir acords amb l'Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona (ICESB); així mateix, va patrocinar cursos a Lleida i al Prat de Llobregat (el Baix Llobregat) per preparar treballadores familiars.

96. Aquesta comissió es va crear per iniciativa de Jaume Nualart en resposta a la petició d'un grup de persones interessades en aquest tema que des de feia temps hi treballaven: Xavier García-Milà, Manuel Ordàs, Pere Serra, Eugeni Pérez i Antoni Vilà.

97. X. García-Milà, *Eliminació de barreres arquitectòniques als municipis. Normativa i suggeriments* (Generalitat de Catalunya, Direcció General de Serveis Socials, 1980). L'any 1984 se'n va fer una reedició actualitzada.

ques al metro de Barcelona.⁹⁸ Aquest procés inicial va culminar a mitjans de la dècada que tractem amb l'aprovació d'una normativa molt innovadora en aquells moments: el Decret 100/1984, de 10 d'abril, de supressió de barreres arquitectòniques i les ordres sobre definició d'itineraris practicables i sobre la modificació de les dimensions de les cabines d'ascensors.

Els traspassos de l'assistència i serveis socials de l'Estat i de la Seguretat Social

La Comissió Mixta de traspassos, segons la normativa que regula el seu funcionament, té caràcter paritari -està integrada per nou vocals designats pel Govern central i nou pel Govern de la Generalitat, i és presidida pel ministre d'Administració Territorial i per un representant de la Generalitat- i els acords s'han d'adoptar per consens de les dues representacions i han de formalitzar la proposta al Govern, que l'aprova mitjançant reial decret i ho comunicava a la Presidència de la Generalitat per publicar-ho al Diari Oficial.

Traspàs de l'assistència i serveis socials de l'Estat

Els primers traspassos de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en la matèria es van fer mitjançant el Reial decret 1949/1980, de 31 de juliol, i afectaven els "serveis i assistència social" procedents de l'Estat, i s'especificava que, d'acord amb l'article 9.25 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la competència de la Generalitat era exclusiva. Els traspassos es referien a centres i establiments de l'Institut Nacional d'Assistència Social (INAS) i de la Direcció General d'Acció Social, així com a la concessió i gestió de les ajudes del Fons Nacional d'Assistència Social. A les taules següent exposem de forma resumida els centres, serveis i personal traspassats.

Taula 18: *Centres i serveis traspassats de l'Estat a la Generalitat*

<i>Típus de centre</i>	<i>Barcelona</i>	<i>Girona</i>	<i>Lleida</i>	<i>Tarragona</i>	<i>Total</i>
Guarderies infantils	10	2	1	2	15
Residències llars	4	1	-	-	5
Menjadors	2	1	1	4	8
Centres socials	5	-	1	-	6
Delegacions prov. INAS	1	1	1	1	4

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la *Memòria d'activitats* del Departament de Sanitat i Seguretat Social, maig de 1980 - maig de 1981

98. Aquest estudi era obra d'Esteve Vicenç i Xavier García-Milà, ambdós arquitectes i membres del grup d'experts de l'esmentada comissió.

Taula 19: *Places de personal traspassat de l'Estat a la Generalitat*

Entitat	Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona		Total
	<i>adscrit</i>	<i>vacant</i>	<i>adscrit</i>	<i>vacant</i>	<i>adscrit</i>	<i>vacant</i>	<i>adscrit</i>	<i>vacant</i>	
INAS	236	22	45	13	25	6	52	8	407
Direcció General d'Acció Social (centres socials)	7	-	-	-	5	-	-	-	12
Delegacions del Ministeri de Sanitat i Seguretat Social	21	-	5	-	7	-	9	-	42

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la *Memòria d'activitats* del Departament de Sanitat i Seguretat Social, maig de 1980 - maig de 1981.

Els recursos transferits més importants eren els procedents del Fons d'Assistència Social, que incloïa les pensions assistencials per a vells i malalts indigents i altres suports econòmics individuals, així com subvencions a entitats privades i públiques dedicades als disminuïts, infància, vellesa, marginats i persones necessitades. Els fons traspassats eren considerables, ja que superaven els 3.200 milions de pessetes, i els perceptors d'aquestes pensions assistencials a Catalunya eren uns 40.000, amb un pressupost total de 2.600 milions de pessetes. Malgrat la importància de la xifra global, la quantia mensual de les pensions sempre ha estat molt baixa.

Els equipaments traspassats de l'INAS, successor de l'Auxilio Social, eren totalment obsolets i, com assenyalava el conseller, calia transformar les grans institucions en petits nuclis humans, ja que s'havien constatat "greus mancances referents a alguns centres (...) —especialment els procedents de l'INAS— tant en els edificis i instal·lacions com en l'organització i situació del personal, que en part rebia uns sous ínfims".⁹⁹

Traspàs de l'assistència i serveis socials de la Seguretat Social (INSERSO)

El Reial decret 1517/1981, de 8 de juliol, va traspassar els serveis socials de la Seguretat Social, i tot i que el preàmbul d'aquesta disposició fa referència a la competència exclusiva en matèria d'assistència social, també al·ludeix a la competència compartida en seguretat social, i finalment, en el text de l'Acord de la Comissió Mixta de 23 de desembre de 1980, es remet a la competència establerta a l'article 17 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), que atribueix a la Generalitat "El desenvolupament legis-

99. Josep Laporte i Salas, *La sanitat i els serveis socials a Catalunya. 1980-1988*, (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988), p. 13.

latiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que en configuren el règim econòmic" i "La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social".

Així mateix, l'Estatut faculta la Generalitat per "organitzar i administrar amb aquestes finalitats i dintre del seu territori tots els serveis relacionats amb les matèries susdites" i exercir "la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, mentre que l'Estat es reservarà l'alta inspecció conduent al compliment de les funcions i competències contingudes en aquest article" (art. 17.4 EAC).

El fet que aquesta competència estigui integrada en dues matèries (serveis socials i seguretat social) amb diferent intensitat competencial va generar polèmiques sobre quin tipus havia de prevaler, i alguns experts partidaris d'uns serveis socials externs al sistema de la Seguretat Social discrepaven de la interpretació efectuada.¹⁰⁰ Com assenyala Argulloll: "(...) la mayoría de los autores se inclinan por considerar que las actividades reconducibles a la asistencia social no deben entenderse como parte de la Seguridad Social", constant que "la totalidad de las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas —eso es potestad legislativa, reglamentaria y de administración— en materia de asistencia social (...)".¹⁰¹ En el mateix sentit, Almansa Pastor considera que "(...) pese a que el artículo 41 de la Constitución aluda expresamente a una asistencia junto a prestaciones complementarias, lo bien cierto es que la profusión de mecanismos asistenciales en la Constitución impele a pensar en la idea de un sistema asistencial de carácter estatal y público, unificado por la «vis atractiva» de la asistencia social estatalizada, externo a la Seguridad Social y complementario en cuanto al sistema de ésta, e integrador de las actuales protecciones asistenciales complementarias que se encuentran hoy dentro de la Seguridad Social".¹⁰²

Deixant de banda aquests debats, el fet és que la transferència es va realitzar com a competència compartida, en els termes exposats.¹⁰³ És evident, doncs, la diferent intensitat dels dos paquets transferits en matèria d'as-

100. Per ampliar aquest tema vegeu: Antoni Vilà, "Algunas consideraciones entorno a la legislación de servicios sociales y a la experiencia legislativa de la Generalitat de Catalunya", dins *II Jornadas de Acción Social de Canarias*, Govern de Canàries, Conselleria de Treball, Sanitat i Seguretat Social, La Laguna, 1986.

101. Enric Argulloll, "La ordenación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de Seguridad Social", dins *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías* (Generalitat de Catalunya, 1984), p. 146.

102. José M. Almansa Pastor, "Seguridad Social complementaria y comunidades autónomas", dins *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*, Generalitat de Catalunya, 1984, p. 314.

103. Es pot veure la concreció que es fa del repartiment competencial a l'apartat B de l'Acord de la Comissió Mixta, annex al Reial Decret 1517/1981, de 8 de juliol.

sistència i serveis socials, els procedents de l'Estat com a competència exclusiva i els de la Seguretat social com a competència compartida, amb les limitacions esmentades.

Tot i això, considerem que les competències que es van assignar a la Generalitat són més àmplies que les atribuïdes a moltes de les comunitats autònomes que les van rebre després, com es pot veure comparant aquestes competències amb les de les comunitats autònomes de via lenta (vegeu la taula 14). Per tant, entenem que no totes les comunitats autònomes tenen el mateix nivell competencial en aquesta matèria i cal analitzar en cada cas els acords de la Comissió Mixta corresponents, recollits en els acords de traspàs.

L'any 1981 el pressupost de l'INSERSO per a tot l'Estat era de 19.667 milions de pessetes. Els crèdits que es van transferir a la Generalitat van ser els següents:

Taula 20: Crèdits transferits de l'INSERSO

<i>Concepte</i>	<i>1981. Milions de PTA</i>
Tercera edat	815
Minusvàlids	4.771
Administració	606
Inversions	172,8
TOTAL	2.064,8

Font: elaboració pròpia amb les dades del document que es va lliurar en l'acte commemoratiu de l'entrada en vigor dels traspassos de serveis en matèria de Seguretat Social (17 d'octubre de 1981)

En el moment dels traspassos l'INSERSO atenia la tercera edat fonamentalment a través de serveis propis, amb una xarxa de llars, clubs i residències de gent gran, i en canvi, l'atenció a les persones amb disminució es feia principalment a través d'un pla de prestacions anuals per a persones amb discapacitat i per a entitats prestadores i d'una xarxa de centres d'atenció a disminuïts (CAD) propis, que feien fonamentalment tasques d'informació orientació i diagnòstic.

Els serveis, equipaments i personal transferits van ser els que figuren a les taules següents.

Taula 21: *Direccions territorials de l'INSERSO*

<i>Província</i>	<i>Personal funcionari</i>	<i>Personal interí</i>	<i>TOTAL</i>
Barcelona	62	9	71
Girona	11	-	11
Lleida	11	9	20
Tarragona	11	-	11
TOTAL	95	18	113

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Taula 22: *Residències de gent gran*

<i>Província</i>	<i>Nombre de residències</i>	<i>Places ocupades</i>		<i>Places vacants</i>		<i>TOTAL</i>
		<i>funcionari</i>	<i>laborals</i>	<i>funcionari</i>	<i>laborals</i>	
Barcelona	4	18	212	3	14	251
Girona	1	9	46	-	-	56
Lleida	-	-	-	-	-	-
Tarragona	1	10	37	-	-	48
TOTAL	6	37	295	3	14	355

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Taula 23: *Casals, llars i clubs de gent gran*

<i>Província</i>	<i>Nombre de centres</i>	<i>Personal funcionari</i>	<i>Personal laboral</i>	<i>Vacants</i>	<i>TOTAL</i>
Barcelona	39	44	233	48	364
Girona	4	11	15	-	30
Lleida	5	15	19	-	39
Tarragona	1	3	1	-	5
TOTAL	49	73	268	48	438

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Taula 24: *Centres de disminuïts*

<i>Província</i>	<i>Nombre de centres</i>	<i>Personal funcionari</i>	<i>Personal laboral</i>	<i>Vacants</i>	<i>TOTAL</i>
Barcelona	4	47	43	17	107
Girona	1	-	11	-	11
Lleida	-	-	-	-	-
Tarragona	-	-	-	-	-
TOTAL	5	47	54	17	118

Font: *Memòria d'activitats. Maig 1981 - maig 1982*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

La simple observació de les dades indica el desequilibri territorial dels equipaments, la diversitat de polítiques realitzades (equipaments i serveis de gent gran i subvencions per al sector de la disminució) i la línia de laboralització del personal dels centres.

Debats i línies polítiques inicials

Des del primer moment algunes qüestions formaren part dels debats sobre les polítiques de serveis socials. La primera es refereix al paper que cal atorgar a la iniciativa privada. El director general de Serveis Socials, arran dels traspassos, va fer unes declaracions en el sentit que volia "potenciar tota l'àmplia iniciativa privada en el terreny de l'acció social" i que no pretenia tallar res del que existia, però que calia coordinar les activitats.¹⁰⁴ El pensament polític de Jaume Nualart, reiterat diverses vegades, considerem que es podria inscriure en l'anomenat principi de subsidiarietat que s'adreça a ajudar la iniciativa social en tot allò que pogués fer bé i de forma eficient, i el sector públic intervindria quan ultrapassés les possibilitats del sector privat, però en tot cas sota la coordinació pública.

Aquestes declaracions, i en general el paper de la iniciativa privada, van ser motiu de polèmica ja en aquesta etapa, com mostren diverses preguntes efectuades a l'executiu per la diputada socialista Rosa Barenys, defensora dels serveis públics. Com a mostra transcrivim un fragment d'una pregunta que els va fer en la sessió de la Comissió de Política Social el 23 de desembre de 1980:¹⁰⁵ "(...) Vostès parlen d'establir en aquesta Llei una coordinació amb la iniciativa privada, el director general també ho deia, en una de les seves declaracions, d'establir una coordinació i, posteriorment, un control. Nosaltres creiem que s'ha d'anar una mica més enllà de la coordi-

104. "La Generalitat potenciarà la acció social privada", *La Vanguardia*, 27 d'agost de 1980.

105. *Diari de Sessions*, núm. 33, p. 909-912.

nació si volem donar tota la importància i el pes polític que suposa un servei social públic, i s'hauria d'anar a una reconversió d'aquest servei social privat, a un servei social públic (...)". En un altre debat la mateixa diputada qüestionava al conseller de Sanitat i Seguretat Social el suport real al sector públic: "Si realment els ajuntaments, com vostè ha dit, han de participar plenament en la planificació dels serveis socials perquè fins ara (...) només un 10 % dels pressupostos del FONAS anaven dedicats a les institucions públiques".¹⁰⁶

La posició del Govern, segons es desprèn de les intervencions del conseller Laporte, sembla advocar per un sistema mixt, amb un paper important dels ajuntaments. S'esgrimeixen motius històrics i es proposa control i rigor: "(...) hi ha una gran quantitat d'entitats privades, la qual cosa segurament és deguda, tal com ella deia, al fet que al sector públic, en aquest aspecte, fins ara se li ha donat una importància quantitativa molt petita. Tan petita que a casa nostra (...) pràcticament i en línies generals tenim la xifra (...) d'un 90 % d'equipaments de serveis socials que són dintre el sector (...) que aquestes entitats del sector privat, que són les que estan atenent actualment el 90 % de les necessitats del país, puguin funcionar, sempre, naturalment, dins d'uns paràmetres i dintre d'uns límits de servei al país".¹⁰⁷ Com a mesures pràctiques proposava, en aquesta mateixa intervenció, la creació d'un registre d'entitats privades que serien qualificades segons aspectes materials, funcionals i de qualitat, el control i seguiment posterior i una exclusió clara de les entitats amb ànim de lucre de les subvencions públiques: "(...) seria absolutament impresentable el fet d'ajudar entitats amb afany de lucre, que a més a més guanyen diners".¹⁰⁸

El caràcter mixt de la proposta es reforçava amb l'intent d'equilibrar la potenciació de la iniciativa social amb l'impuls de la pública: "(...) És obvi que nosaltres anem a potenciar la xarxa d'establiments públics, d'això no hi ha dubte...".¹⁰⁹ El mateix conseller es mostra un clar partidari del caràcter local dels serveis socials de base, quan diu, referint-se a aquests serveis: "El que sí puc anunciar és que nosaltres entenem que la competència en la gestió d'aquests serveis ha de correspondre als municipis, a les mancomunitats municipals o a les comarques, sota el control, la coordinació i la direcció de la Generalitat".¹¹⁰

La segona qüestió es refereix a la proposta d'integració dels serveis socials que arribaven de manera dispersa de l'Administració central. El govern de la Generalitat sembla que era conscient de la necessitat d'unifi-

106. *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1398-1409.

107. *Diari de Sessions*, núm. 33, p. 909-912.

108. *Ibidem*.

109. *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1398-1409.

110. *Ibidem*.

car els serveis socials transferits; així, el conseller de Sanitat i Seguretat Social comentava en una sessió de la Comissió de Política Social del Parlament català del 23 de desembre de 1980: "Amb aquest afany, amb aquest objectiu d'integració hi ha tota una sèrie de funcions que avui dia estan escampades a Madrid entre diferents ministeris, la transferència de les quals nosaltres pensem reclamar a favor del nostre Departament i, específicament, de la nostra Direcció General"; també el Director General de Serveis Socials, en la mateixa línia, declarava que a la Generalitat no estarien dispersos sinó integrats en una sola direcció general. No obstant això, com ja s'ha comentat diferents serveis rebuts es dispersaven pels departaments de la Generalitat. És important el cas dels serveis per a la infància i l'adolescència, que en l'organització administrativa de la Generalitat van quedar dividits i adscrits a dos departaments diferents, mentre que la tendència en els països més desenvolupats és mantenir-los units i en àrees de benestar social, no en les de justícia, a fi de posar l'èmfasi en la prevenció i en l'atenció, més que en l'acció punitiva.

A més d'aquestes qüestions, en el document lliurat en l'acte solemne de recepció dels traspassos de la Seguretat Social¹¹¹ s'informava de les polítiques de la Direcció General, que se centraven en quatre eixos: a) política unitària d'acció social a Catalunya, adreçada a tots els ciutadans; b) política global i integradora; c) descentralització i sectorització de l'atenció territorial; d) establiment de les bases de planificació de serveis i equipaments socials a través del *Mapa de serveis socials* de Catalunya.

Les primeres actuacions

Els serveis socials de base

Una de les prioritats de la direcció general de Serveis Socials va ser impulsar la posada en marxa dels serveis socials de base que, com s'ha dit, ja s'anunciaven en els documents de la Generalitat provisional i que van ser assumits pels nous responsables,¹¹² com queda clar de la informació facilitada al Parlament pel conseller de Sanitat i Seguretat social a l'inici del mandat: "No hi ha dubte, de tota manera, que aquesta Conselleria el que vol abans que res és posar en marxa la seva política de serveis socials de base (...)", i afirmava al mateix temps el caràcter local d'aquest servei: "La com-

111. Document lliurat en l'acte commemoratiu de l'entrada en vigor dels traspassos de serveis en matèria de Seguretat Social (INSALUD i INSERSO), que va tenir lloc a l'antiga seu de l'INP i de l'INSALUD del carrer Balmes de Barcelona el dia 17 d'octubre de 1981.

112. Cal recordar que Pilar Malla va continuar com a cap del Servei d'Atenció Social durant el període inicial i que havia estat una de les impulsores dels documents sobre els principis inspiradors a què ens hem referit abans.

petència de la gestió d'aquests serveis ha de correspondre als municipis, a les mancomunitats municipals o a les comarques (...)".¹¹³

Per això, aprofitant la primera convocatòria d'ajudes del FONAS —que a Catalunya es va anomenar FAS (Fons d'Assistència Social)— es va desenvolupar el programa d'ajudes a les corporacions locals.¹¹⁴ Segons l'esmentada convocatòria, s'entenien per serveis socials de base aquells on es desenvolupava "una acció social globalitzada amb funcions polivalents de promoció social i assistència a persones, grups, comunitats, a través de la informació, orientació, suport, promoció de recursos, coordinació d'activitats i desenvolupament de programes socials d'acord amb les necessitats del sector". Així mateix, es concretava que aquests serveis "realitzen una acció social globalitzada amb funcions polivalents, destinada al conjunt de la població del sector (...)" i que " (...) el seu àmbit d'actuació és el barri, municipi, agrupació de municipis o comarca i és aconsellable que no abastin una àrea superior als 20.000 habitants".

Aquesta convocatòria, que era la primera normativa que la Generalitat aprovava relacionada amb l'atenció primària en serveis socials,¹¹⁵ va ser transcendental per impulsar els serveis socials als ajuntaments ja que va tenir continuïtat en exercicis successius. Per tant, es tractava de serveis que s'oferien des dels ajuntaments, dels quals dependrien orgànicament i que serien finançats parcialment per la Generalitat. Les quantitats concedides es destinaven a col·laborar en el pagament del personal. Tanmateix, el problema que va sorgir, atesa la insuficiència pressupostària municipal, va ser la manca de seguretat en la continuïtat i en la quantitat de la subvenció; a la pràctica la col·laboració entre la Generalitat i alguns ajuntaments de l'any 1980 a l'any 1982 va ser satisfactòria, però el 1983 hi va haver un retrocés quant al finançament dels serveis municipals. Per això, el primer pla d'actuació social (I PAS), recollint una pràctica, que es convertí en una aspiració del món local, establia una forma de concessió més segura (el conveni) en què la clàusula econòmica es concretava a partir d'un percentatge del cost: l'aportació de la Generalitat serà "l'equivalent a les dues tercers parts del cost reconegut dels serveis i s'establirà mitjançant conveni".¹¹⁶

El maig de 1981 s'havia aconseguit establir serveis socials de base a més de cinquanta poblacions, i dos anys més tard ja eren 91 equips que dispo-

113. *Diari de Sessions*, núm. 51, p. 1389-1409.

114. Decret 156/1981, de 4 de juny, sobre el pla d'inversions, es va aprovar l'Ordre del Departament de Sanitat i Seguretat Social de 27 de juliol de 1981 que convocava ajudes per al manteniment dels serveis socials de base

115. M. Isabel Montraveta, "El marco legal de los servicios sociales de atención primaria", *Revista de Treball Social*, núm. 105, març de 1987, p. 8-11.

116. Punt 4.1.1. del I PAS, BOPC, núm. 245, 8 de febrer de 1988, p. 12-929. Els canvis de polítiques posteriors impediren que es portés a la pràctica i, així, es mantingué molt de temps aquesta reivindicació municipal.

saven de 324 professionals. També augmentaren els pressupostos de la Generalitat, que, dels 30 milions de pessetes inicials, varen augmentar a 165 el 1982, 254 el 1983 i als 384 el 1986.¹¹⁷

Els equips estaven formats per un assistent social, un educador especialitzat i un treballador familiar. Remarquem la incorporació d'educadors especialitzats i de treballadores familiars als equips dels serveis socials de base, com s'havia recomanat en el document *Principis inspiradors d'una política de serveis socials*, que ja hem esmentat.

La creació d'aquests serveis no es va produir d'una forma ordenada i planificada, sinó que depenia sovint de la voluntat política dels ajuntaments. En termes generals podríem dir que l'atenció social primària en aquesta etapa que analitzem era poc clara i presentava un panorama molt divers,¹¹⁸ ja que a més dels serveis socials de base i els centres municipals de serveis socials n'hi havia d'altres que desenvolupaven funcions semblants. Per exemple, els EAPS (equips d'assessorament psicopedagògic) del Departament d'Ensenyament, els CAD (centres d'atenció a disminuïts), dependents del de la Direcció General de Serveis Socials o els DAM (delegats d'assistència al menor) del Departament de Justícia; tots aquests equips a més de les tasques especialitzades encomanades a la pràctica també realitzen algunes funcions properes a la primària. També des d'alguns ajuntaments es crearen serveis semblants, com els equips sociopsicopedagògics municipals. Tot aquest entramat actuava organitzativament amb diferents dependències, sectoritzacions no coincidents i amb poca coordinació, cosa que originava efectes negatius.

Tanmateix, aquesta situació es va agreujar amb la creació, a principi d'octubre de 1983, del Servei d'Orientació de Benestar Social de la Generalitat, que havia d'actuar "mitjançant una xarxa d'oficines d'orientació en els barris i poblacions més necessitades de les prestacions de benestar social". Segons el director general d'Afers Interdepartamentals (Departament de Presidència), de què depenia l'esmentat servei, la creació d'aquests centres era una experiència innovadora.¹¹⁹ La Generalitat va crear inicialment obrir dinou centres -amb la previsió de crear en quatre anys una xarxa que abastés tot el territori català- anomenats *oficines d'orientació de benestar social*, que s'ubicaren en barris suburbials de Barcelona i de l'àrea metropolitana. La finalitat dels nous serveis —segons les declaracions ofi-

117. Document intern de la Direcció General de Serveis Socials: "Treball Social. Tasques portades a terme per la Generalitat de Catalunya en el període 1980-1983", (Arxiu de Núria Cervera i Bardera), p. 4.

118. Josep Arenas, "L'atenció primària en serveis socials a Catalunya", *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre de 1983, p. 51-56.

119 "Dinou centres de benestar social", *El Món*, 7 octubre 1983. Les opinions de Miró i Ardèvol sobre els problemes amb els ajuntaments i els assistents socials apareixen a l'entrevista publicada a *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre de 1983, p. 97-99.

cials— era orientar els ciutadans i facilitar-los la utilització dels serveis de la Generalitat. L'establiment d'aquestes oficines va obrir des del primer moment una viva polèmica que va afectar tots els partits i bona part del món local, ja que consideraven que les oficines representaven políticament un intent de contrapoder per als ajuntaments¹²⁰ i organitzativament suposaven una duplicitat amb els serveis municipals.¹²¹ També els professionals reaccionaren contra les esmentades oficines perquè el seu personal, en no ser professional, suposava, d'una banda, intrusisme i, d'altra, generava conflictes amb els treballadors socials dels barris.¹²²

Altres iniciatives de la Generalitat

A més de les actuacions esmentades, s'impulsaren d'altres actuacions que incidiren en aquells moments inicials dels serveis socials, i de les quals s'ha de deixar constància;

a) Les Jornades d'Economia dels Serveis Socials. Les primeres es varen celebrar a Barcelona l'any 1982, amb el patrocini del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat, juntament amb el Col·legi d'Economistes de Catalunya. A més dels professors espanyols, en aquestes jornades hi van presentar ponències professors britànics, que aportaren noves visions sobre els aspectes econòmics i d'avaluació dels serveis socials.

b) "Instruments de Prospecció de Serveis Socials" era una col·lecció de publicacions de la Direcció General de Serveis Socials que incorporava treballs sobre planificació i economia d'autors espanyols i estrangers. Aquestes publicacions tingueren gran influència entre els professionals dels serveis socials.

c) Consell Assessor d'Atenció Primària. Aquest Consell, que es va crear l'any 1985, seguint les recomanacions del mapa de Serveis Socials, estava pre-

120. Així, el PSUC va presentar una interpel·lació parlamentària sobre "els propòsits del Consell Executiu respecte a la política d'informació i assessorament al ciutadà".

121. El Comitè Executiu de la Federació de Municipis de Catalunya va emetre un comunicat en què lamentava "profundament el to emprat per a donar publicitat de les esmentades oficines que resulta ofensiu per a les institucions municipals de Catalunya", i constata que les oficines pretenien assumir funcions que ja realitzaven amb més seriositat els ajuntaments, mentre que la Generalitat incomplia moltes obligacions derivades dels serveis de competència seva en els camps de la sanitat, l'ensenyament, els serveis socials i altres. *Informatiu setmanal de la Federació de Municipis de Catalunya*, núm. 9, 10 de febrer de 1984, p. 1.

122. La Junta de Govern del Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya va presentar el 5 d'abril de 1984 una protesta davant del director general d'Afers Interdepartamentals, que no es va tenir en compte. *Memòria d'activitats. Any 1983 i 1984* (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, 1985), p. 33.

sidit pel Director General de Serveis Socials. Hi estaven representades, a més de diverses instàncies de la Generalitat, les entitats següents, mitjançant el corresponents vocals: Associació Catalana de Municipis, Federació de Municipis de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya i les Escoles de Treball Social de Catalunya. Les funcions del Consell eren elaborar unes recomanacions referents a diverses qüestions sobre l'atenció social primària, que van ser distribuïdes en cinc comissions.¹²³ Per completar i aprofundir aquests treballs la Direcció General va encomanar a Glòria Rubiol un estudi previ sobre els serveis socials d'atenció primària a altres països europeus, que va ser publicat per la mateixa Direcció General.¹²⁴ Després d'un any de treball, les conclusions i recomanacions del Consell Assessor van ser aprovades en una reunió plenària celebrada a Viella (Vall d'Aran) del 30 de setembre al 2 d'octubre de 1986.¹²⁵

Altres contribucions inicials

Des dels primers anys els serveis socials actuals es van anar teixint amb diferents materials i amb la participació de moltes mans; això constitueix la seva riquesa però genera una gran complexitat que dificulta la identificació dels ingredients, dels participants i de la intensitat de les aportacions en cada moment. Totes aquestes contribucions, de diverses procedències, van anar configurant els serveis socials. Per la incidència que van tenir cal deixar constància d'algunes, tot i que segur que n'hi ha més.

Jornades socialistes

En aquesta etapa continuen destacant-se les aportacions dels socialistes, que, esperonats per la victòria electoral a les grans poblacions de Catalunya i de l'Estat, varen celebrar a Barcelona, el mes d'abril de 1979, les Primeres Jornades Federals de Serveis Socials¹²⁶, organitzades pel PSC i el PSOE.

123. I. Objectius, pla funcional, recursos humans i tasques dels serveis socials d'atenció primària; II. Perfils professionals i programes de formació bàsica i continuada; III. Suport tècnic, documentació, avaluació i supervisió; IV. Articulació i organització dels serveis d'atenció domiciliària; V. Criteris de funcionament de la coordinació entre els serveis socials d'atenció primària i serveis socials especialitzats; VI. Coordinació entre l'atenció primària de salut i els serveis socials d'atenció primària.

124. Glòria Rubiol, *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, Col·lecció Serveis Socials d'Atenció Primària, núm. 1, 1986).

125. *Recomanacions sobre serveis socials d'atenció primària* (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, Col·lecció Serveis Socials d'Atenció Primària, núm. 2), 1988.

126. Sobre les Jornades, vegeu: Rosa Domènech, "Necessitem els serveis socials", *Avui*, 27 d'abril de 1979, i de la mateixa autora: "¿Qué son los servicios sociales?", *El Correo Catalán*, 28 d'abril de 1979.

Les ponències, que varen ser presentades conjuntament per membres del PSC i del PSOE, tractaven dels principis ideològics d'una política socialista de serveis socials, del finançament, l'organització i de la gestió del desenvolupament comunitari. Les conclusions¹²⁷ es presentaren al XXVIII Congrés del PSOE, que les va adoptar i constituïren l'eix de les polítiques de serveis socials socialistes, tant en l'àmbit estatal i autonòmic com local. Per això, Demetrio Casado considera que "de las iniciativas ciudadanas con propósito crítico, citaremos el proceso doctrinal relativo a los servicios sociales que tuvo lugar en Barcelona durante los años 70, con el protagonismo de unas pocas asistentes sociales, varias de ellas activas a la sazón en las diferentes ramas del socialismo catalán. Sus aportaciones celebrarían alcance nacional a través de la acción y de las publicaciones del Partido Socialista Obrero español (PSOE) (...)".¹²⁸

Al cap de dos anys es van convocar les Segones Jornades Socialistes de Serveis Socials a Madrid, el maig de 1981, on va presentar una ponència l'Ajuntament de Barcelona sobre les funcions dels centres de serveis socials.¹²⁹ Les Terceres Jornades Socialistes de Serveis Socials Municipals se celebraren a Castelldefels a principi del mes de juliol de 1983, amb una gran participació de professionals, alguns dels quals exposaren experiències dels primers anys de funcionament.¹³⁰ Les propostes contingudes en les conclusions de les Jornades, que van ser aprovades pel Comitè Federal del PSOE el gener de 1984, tingueren una gran repercussió atès el domini socialista de l'àmbit local.

En aquest context de preponderància socialista s'ha d'inscriure la proposta de la Direcció General d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social del primer govern socialista de preparar un projecte de llei estatal de serveis socials, basant-se en la competència de l'Estat per fixar la legislació bàsica de la Seguretat Social (149.1.17è), que fos una llei marc per fixar uns drets i unes prestacions i serveis mínims en relació amb els serveis socials de totes les comunitats autònomes, tot i que de la lectura dels

127. *Los servicios sociales*, editada pel Centro de Estudios de la Administración del PSOE (Madrid, 1979).

128. Demetrio Casado, "Acción social y servicios sociales", dins *V Informe sociológico sobre la situación social en España* (Madrid, Fundación FOESSA, 1994), cap. 11.

129. Montserrat Colomer et al., "Los centros municipales de servicios sociales. Funciones, organización, financiación, participación social. Servicios sociales de barrio", dins *Cambio social y servicios sociales* (Madrid, Secretaría de Política Social del PSOE, 1981), p. 153-164.

130. La ponència "El Departamento Municipal de Servicios Sociales", presentada per Dolors Arteman i Pilar Ferran, reflectia la seva experiència en la direcció dels serveis socials de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat. Les ponències i les conclusions d'aquestes tercers jornades es van publicar a *Servicios Sociales Municipales* (Madrid, Secretaría Federal d'Acció Social del PSOE, 1984, col·l. Cuadernos de Acción Social, núm. 14).

esborranys sembla que el projecte no es referia únicament als mínims.¹³¹ En pàgines anteriors hem vist que no hi havia pas unanimitat en les possibilitats d'aplicació d'aquesta competència de la Seguretat Social als serveis socials; també haurien pogut utilitzar la competència estatal per regular les condicions bàsiques que garantissin la igualtat de tots els espanyols (art. 149.1.1r), però en tot cas sempre s'hauria de referir a bases, a mínims.

Propostes municipalistes

El procés associatiu municipal s'inicia ja de forma dividida. El 3 d'octubre de 1981 es va constituir a Vic l'Associació Catalana de Municipis, integrada per les corporacions municipals amb majoria de CDC i ERC. Una de les sis comissions de treball que es creen és dedicada a Sanitat i Serveis Socials,¹³² però a la IV Assemblea de l'Associació, que va tenir lloc a Tàrraga el 15 de juny de 1985, es va crear una comissió dedicada exclusivament als serveis socials,¹³³ impulsada per la que va ser la primera coordinadora, l'assistent social Pilar Porcel Omar, que va presentar una ponència titulada "Els serveis socials en els municipis", en la qual remarcava la necessitat del treball social als municipis en el marc d'uns serveis socials sòlids, i la urgència d'una llei de serveis socials.¹³⁴ Per la seva banda, els ajuntaments governats pel PSC, PSUC i UCD varen constituir el mes novembre de 1981 a Manresa la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), que varen crear una comissió de serveis socials.

Des dels ajuntaments i els futurs territorials comarcals proliferaven les iniciatives relacionades amb la configuració dels serveis socials. Entre les trobades pioneres, destaquen les I Jornades Comarcals de Serveis Socials celebrades a Igualada del 19 al 26 d'octubre de 1985. Les conclusions de les Jornades recullen, entre d'altres, el desig de crear un institut comarcal de serveis socials per potenciar els serveis socials de la comarca.¹³⁵

131. "abarcaba toda la materia de los servicios sociales, lo que entrañaba un conflicto con la competencia en servicios sociales, salvo los de la Seguridad Social, posibilitada a las comunidades autónomas —mediante una interpretación de conveniencia— por la misma Constitución (art. 148.1.20º). Tal vez esta circunstancia aconsejó desistir de empeño tan ambicioso, lo que me parece prudente". D. Casado, *Reforma política de los servicios sociales* (Madrid, CCS, 2002), p. 46. Tanmateix, el parer d'aquest autor és favorable a una llei estatal però diferent: "(...) A mi entender, hubiera sido más oportuno reducir el contenido de aquel borrador a las funciones cuya naturaleza técnica aconsejara la competencia y responsabilidad efectivas del Estado".

132. Tanmateix, en el programa no figurava cap referència als serveis socials; *ACM, Butlletí*, núm. 2, març-abril de 1982.

133. Informació facilitada per Pilar Porcel Omar.

134. "L'Assemblea de Tàrraga, punt de partida" (*ACM, Butlletí*, núm. 19, juny del 1985) i Pilar Porcel Omar, "Perspectiva històrica i futur dels serveis socials", ponència presentada a les Terceres Jornades de Serveis Socials de l'ACM (Igualada, 26 de febrer de 1999).

135. Document de les Primeres Jornades Comarcals de Serveis Socials, publicat per l'Ajuntament d'Igualada i l'ICASS (1985).

Iniciatives socials

Als anys vuitanta el moviment associatiu no passava per bons moments, especialment el que havia nascut en la clandestinitat. La incorporació dels líders als ajuntaments o a la política, el desencís d'altres o les ganes de recuperar el temps perdut van decapitar el món associatiu. El moviment veïnal a poc a poc es va recuperant, i comencen algunes col·laboracions amb els ajuntaments, especialment en les activitats culturals de barri. Les associacions d'afectats i pares, que durant la dictadura havien creat molts dels serveis, exigeixen que se'n facin càrrec les noves administracions democràtiques. Els grups de base cristians denuncien, des de Caritas, les limitacions dels serveis públics i "enarborant la bandera de l'assistència social «humanitzada» enfront de la «burocràtica»".¹³⁶

Com a institucions noves cal referir la creació l'any 1984 de l'Institut de Treball Social i Serveis Socials (INTRESS), una associació de professionals que tenia com a finalitat dedicar-se a la formació i la recerca aplicada relacionades amb el treball social i els serveis socials, tot i que després es va dedicar, a més a més, a la gestió d'alguns serveis socials públics.¹³⁷ El mateix any va néixer el Gabinet d'Estudis Socials (GES), amb seu a Barcelona, dedicat prioritàriament a la recerca aplicada en el camp social.

En l'àmbit estatal, s'ha de destacar el paper que va desenvolupar el Comitè Espanyol de Benestar Social (CEBS) com a fòrum de debat obert i seriós sobre els serveis socials. D'aquest comitè, liderat científicament per Demetrio Casado, en formaven part professionals catalans. Les Primeres Jornades, celebrades a Madrid l'abril de 1983, es dedicaren als serveis socials i assistencials a l'Estat de les Autonomies, i hi assistí una bona representació catalana. Les Cinquenes Jornades d'Estudi sobre l'Aplicació de les Lleis Autònòmiques tingueren lloc a Barcelona el mes de maig de 1975.¹³⁸

Aportacions dels professionals

En aquesta etapa el paper dels assistents socials va ser molt destacat; foren anys d'una forta expansió i de definició professional. Varen ser clau les Jornades de Pamplona (1977) de la Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (FEDAAS), ja que van iniciar una etapa dedicada a la consolidació del treball social i a l'elaboració de propostes de política social i de benestar social.¹³⁹ Més

136. J. Garau Salas, op. cit., p. 32.

137. Rosa Domènech, *Panoràmica dels Serveis Socials...*, op. cit., p. 30-31 i *Memòria de 7 anys d'INTRESS (1984-1991)*, (Barcelona, INTRESS, s. a.).

138. El llibre *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías* (Madrid, Marsiega, 1983) conté la documentació de les Primeres Jornades; la de les Segones Jornades es troba a: *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria* (Madrid, Marsiega, 1984) i la de les Cinquenes Jornades, a *Aplicación de las leyes de servicios sociales* (Madrid, Acebo, 1987).

139. Patrocinio Las Heras, "Las Jornades de Pamplona: recuerdo y análisis", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 3, 1984. Algunes d'aquestes propostes es van

tard, l'entitat representativa dels treballadors i treballadores socials de tot l'Estat, el Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials, successor de l'esmentada FEDAAS, s'inclinava decididament per l'opció dels serveis socials, fins al punt que se li feia el retret d'ocupar-se més dels serveis socials que del treball social.

Pel que fa a la figura l'educador, un altre dels professionals clau dels serveis socials, primer rep la denominació de "de carrer" o "especialitzat", i després es canvia per l'actual d'educador socials. S'ha de tenir en compte que el primer centre de formació d'aquests professionals fou el Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona (CFEEB), creat per iniciativa de Toni Julià l'any 1969 i acollit per l'Institut de Ciències de l'Educació (ICE) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Aquest centre, que va ser pioner a l'Estat espanyol, al començament va prendre com a referent la formació francesa, oferint un programa d'estudi de tres anys de duració adaptat a la realitat catalana.¹⁴⁰ Aquest centre, després d'un procés intern de reflexió, va crear l'any 1981 l'escola Flor de Maig de la Diputació de Barcelona, que per primera vegada oferia una formació reglada als educadors especialitzats dins el nivell de formació professional de segon grau. Aquest col·lectiu de professionals, agrupats en l'Associació Professional d'Educadors Especialitzats de Catalunya, després d'un conjunt d'accions reivindicatives aconseguiren el reconeixement l'any 1991 de la Diplomatura en Educació Social.¹⁴¹

Des de l'àmbit docent, especialment des de les escoles de treball i els centres de formació d'educadors, es varen fer contribucions importants en tot aquest procés. Així mateix, foren destacades algunes aportacions individuals dels assistents socials i en alguns casos dels educadors a diferents municipis. Cal recordar les de diverses assistents socials, com a regidores o bé en càrrecs tècnics, que van impulsar i configurar els serveis socials en els seus municipis respectivament. En canvi, el paper d'altres professionals no fou tan destacat, com s'assenyalava referint-se als psicòlegs: "(...) Hemos de decir que los psicólogos no han participado en la formulación de los servicios sociales de nuestro país, sino que más bien se han incorporado tarde, tímidamente y mal".¹⁴² Tanmateix, progressivament es van anar incorporant a aquest procés de creació i crei-

plasmant en la publicació *Introducción al bienestar social*, de la qual eren autors Patrocínio Las Heras i Elvira Cortajarena. Va ser publicada per FEDAAS el 1979.

140. Toni Julià (coord.), *Memòria de l'Escola d'Educadors Especialitzats de Girona* (SERGI i Ajuntament de Girona, Girona, 1994).

141. Vegeu Toni Julià, op. cit., i també l'esmentada obra d'Alfons Martinell, *El Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona. Una visió històrica, 1969-1980* (Universitat de Girona, s. a.). Martinell explica que el professor de la Universitat Autònoma Josep Pallach, que havia tornat de l'exili a França i coneixia el camp de l'educació especial, va donar suport al projecte del CFEEB i a adscriure'l a l'Institut de Ciències de l'Educació de la UAB.

142. J. M. Rueda, "La formación del psicólogo de la intervención social", *Papeles del Colegio Oficial de Psicólogos*, núm. 16-17, novembre del 1984.

xement dels serveis socials; així, l'any 1980, el Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya va organitzar a Manresa una trobada sobre assistència psicològica als municipis, en què van participar més de cent psicòlegs de les diverses comarques catalanes, en les quals es va posar de relleu la necessitat que els psicòlegs treballessin en equips multidisciplinars. Poc temps després, Josep Maria Rueda, va perfilar el contingut teòric de la intervenció dels psicòlegs en els serveis socials.¹⁴³

La definició del model i la seva organització

El Mapa de serveis socials

El *Mapa de serveis socials*, al qual ja ens hem referit en pàgines anteriors, és un llibre blanc sobre els serveis socials que es va iniciar mitjançant l'encàrrec efectuat pel Consell Executiu de la Generalitat a final de 1980. El resultat dels treballs, que va durar tres anys, es va estructurar per capítols i es va publicar en diferents volums.¹⁴⁴



El primer mapa de Serveis Socials i la col·lecció "Instruments de Prospecció de Serveis Socials". (Foto Pere Duran)

143. En el llibre *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda* (Diputació de Barcelona, 1998) s'han compilat diversos articles de Josep M. Rueda dedicats a la intervenció dels psicòlegs en els serveis socials.

144. En l'edició no impresa (*Mapa de Serveis Socials*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, 1984, 5 volums) no figura el seu director tècnic, Joan Josep Artells, ni l'equip que intervingué en la seva confecció.

Taula 25: *Contingut del primer Mapa de Serveis Socials*

PRIMER MAPA DE SERVEIS SOCIALS (1984)	
<i>VOLUM</i>	<i>CONTINGUT</i>
I	▪ Síntesi històrica de l'assistència social. ▪ Configuració normativa i institucional. ▪ Anàlisi de les transferències a la Generalitat pel que fa als serveis socials.
II	▪ Anàlisi de l'estructura econòmica i financera dels serveis socials del sector públic i del sector privat.
III	▪ Primera part: estudi demogràfic de Catalunya, que conté una projecció de població basada en les dades del padró municipal de 1975 i projectada fins al 1990. ▪ Segona part: tipologia d'àrees territorials segons el grau de necessitat social.
IV	▪ Balanç dels recursos, en el qual s'analitzen detalladament dos tipus diferents de serveis: els serveis socials d'atenció primària i els serveis especialitzats.
V	▪ Diagnòstic general de la situació dels serveis socials. ▪ Estratègia per al seu desenvolupament, amb propostes concretes.

Font: elaboració pròpia

En el diagnòstic de la situació de les prestacions i serveis socials en aquells anys, destaquen les característiques següents:¹⁴⁵ a) estructura financera feble i fragmentada; estructura de recursos privada; c) institucionalització; d) caràcter benèfic. S'identifiquen com a déficits més punyents els relacionats amb l'atenció als disminuïts profunds i les places residencials per a la gent gran. Però sobretot es recomana prioritzar l'atenció primària en serveis socials i es prioritzen les propostes sobre serveis i equipaments que s'han de desenvolupar en un període de temps de cinc anys.

Entre les actuacions proposades destaquen: a) promulgació de la llei de serveis socials; b) establiment de normatives per coordinar, racionalitzar i incrementar la despesa; ¹⁴⁶ c) sistema integral de recollida d'informació; d)

145. Joan J. Artells va fer un resum del diagnòstic del mapa sobre els serveis socials a Catalunya en l'article "Nota sobre la crisi econòmica i el futur dels serveis socials", *Revista de Treball Social*, núm. 92, desembre de 1983, p. 85-90.

146. "la injecció als pressupostos dels recursos suficients adreçats a la creació de serveis socials d'atenció primària i ajut a la llar (...) i la reorientació de la política de manteni-

programes de formació del personal; e) establir la recerca aplicada; d) utilització d'un procés de planificació i programació.

El Mapa català va ser una iniciativa pionera en l'àmbit estatal que, després, fou seguida per altres comunitats autònomes. La valoració general com a instrument de planificació fou molt favorable. En el camp pràctic, les conclusions i recomanacions del Mapa, malgrat que no eren vinculants, van marcar el camí que s'havia de seguir i, com veurem en pàgines posteriors, algunes de les seves propostes aviat es van materialitzar, mentre que d'altres no van arribar a portar-se a terme.

La primera proposició de Llei de serveis socials

Els socialistes feia temps que treballaven en una proposició de llei, però el Govern també estava elaborant un projecte, segons la informació facilitada pel conseller de Sanitat i Seguretat Social, en la Comissió de Política Social, el 23 de desembre de 1980, quan, en resposta a una pregunta de la diputada socialista Rosa Barenys, deia: "(...) Jo també coincideixo en la necessitat de començar a endegar una política de serveis socials a casa nostra... estem preparant una llei de serveis socials. Jo, ara, no em voldria comprometre a donar una data massa exacta, però sí que voldria dir a títol indicatiu que, possiblement, el mes d'abril o maig nosaltres estarem en condicions, un cop vista i aprovada pel Consell Executiu, de dur aquesta Llei de serveis socials a aquest Parlament (...) ". Així mateix, Laporte va avançar algunes de les línies del projecte: "Jo diria que com a principi evident, s'haurà de regular l'activitat dels serveis socials en un context globalitzat; haurà d'especificar les funcions que corresponen als serveis socials de base, d'una banda, i als serveis socials especialitzats, de l'altra; haurà d'incidir sobre la coordinació dels diferents serveis especialitzats; haurà de parlar d'ocupar-se, evidentment, del gran tema de l'organització territorial (...); haurà d'incidir sobre les funcions que tinguin, per exemple, els ajuntaments sobre l'elaboració i planificació dels serveis socials, i de la relació d'interdependència dels ajuntaments, de les mancomunitats o de les comarques dins l'àrea de la matèria de serveis socials amb el Govern de la Generalitat i, naturalment, haurà d'establir unes normes que hauran de regular l'acció coordinada entre els serveis socials públics i els privats".¹⁴⁷

Tanmateix, la primera iniciativa legislativa sobre serveis socials va ser presentada pel grup socialista al Parlament de Catalunya el febrer de 1981, enmig de la sorpresa del Govern.¹⁴⁸ Era la primera proposició de llei de ser-

ment de centres del sector privat no lucratiu que permeti passar a una actitud més selectiva i de racionalització del sector (...) condicionada a normes de qualitat i acreditació amb la contrapartida d'un finançament raonable d'horitzó adequat". *Ibidem*, p. 59-60.

147. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 48, 8 d'abril de 1981, p. 1327-1338.

148. "És evident que —i haig de confessar— l'entrada al Parlament d'una proposició de llei del grup socialista —en aquests cas sobre serveis socials— ens va sorprendre... ja que

veis socials¹⁴⁹ que es presentava a un parlament autonòmic de l'Estat espanyol.¹⁵⁰ El *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 19, del 14 de febrer va publicar l'esmentada proposició que es va tractar en la sessió del ple del Parlament de 8 d'abril de 1981. Hi va intervenir la diputada socialista Rosa Barenys, que va defensar la proposició, i el conseller de Sanitat i Seguretat Social, Josep Laporte, que va afirmar que l'exposició de motius de la proposició de llei li semblava "modèlica" i que estava d'acord amb "tota la filosofia" que inspirava la proposició de llei, però que per una qüestió d'oportunitat en el calendari del Departament era prioritari primer rebre i ordenar els traspassos (especialment de l'INRSO) i després presentar la Llei de serveis socials: "No, això ara no ho podem prendre en consideració, hem d'esperar la presentació dels nostres projectes de llei d'estructuració d'aquests ens gestors de Catalunya i aleshores veurem com s'endeguen els serveis socials (...)".¹⁵¹ La presa en consideració de la proposició de llei va ser rebutjada per 63 vots (de CiU, d'ERC i Centristes), tot i tenir 52 vots favorables (PSC i PSUC).

Del contingut de l'esmentada proposició s'ha de destacar:

a) Els raonaments de l'exposició de motius justificant la conveniència i la necessitat de disposar d'un marc jurídic per a la creació i el funcionament d'un sistema públic de serveis socials, així com les bases jurídiques i tècniques que l'avalaven.

b) Els principis inspiradors, que concretava en els següents: llibertat, igualtat, solidaritat, responsabilitat dels poders públics, globalitat, descentralització i desconcentració, territorialitat, participació, planificació, normalització i prevenció.

c) Les àrees d'actuació que assenyalava: família, de la infància i de l'adolescència; promoció de la dona; tercera edat; minusvàlids físics, sensorials i

jo mateix, en un diàleg molt cordial que vaig tenir l'honor de sostenir amb la diputada senyora Rosa Barenys a la Comissió de Política Social havia anunciat la nostra intenció de presentar un projecte de llei en aquesta cambra cap al mes d'abril, aproximadament, o maig (...)". Intervenció del conseller de Sanitat i Seguretat Social en el tràmit de presa en consideració de la proposició de llei sobre serveis socials, DSPC, núm. 48, p. 1332-1333.

149. El text de la proposició de llei de serveis socials va ser editat pel PSC en un document en català i castellà: *Alternativa socialista per als serveis socials. Proposició de llei de serveis socials* (s. a.).

150. L'equip encarregat de redactar la proposició de llei de serveis socials estava format per Rosa Barenys, Glòria Rubiol (assistentes socials) i Manuel Fèrez (advocat).

151. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 48, 8 d'abril de 1981, p. 1327-1338.

psíquics; delinqüència i la prostitució de menors; prevenció de la marginació i reinserció social de marginats, dels alcohòlics i altres toxicòmans; situacions d'emergència social; organització de la comunitat i animació comunitària.

d) Concretava en un llistat els serveis i equipaments per a les diferents àrees d'actuació.

e) En l'ordre organitzatiu preveia la possibilitat de crear mancomunitats d'ajuntaments i la desconcentració de serveis en els grans municipis.

Malgrat les similituds amb la Llei de serveis socials de 1985, s'ha de fer notar que la proposició socialista no classificava, com en la majoria de lleis de serveis socials d'altres països europeus, els serveis socials en serveis d'atenció primària i especialitzada.

Si ens situem, ara, en el terreny estatal, observem que el Partit Socialista d'Euskadi va presentà al Parlament basc una proposició de llei molt semblant a la catalana, que també va ser rebutjada, tot i que va servir per esportar al Govern basc a presentar una proposta de llei que va ser aprovada el 20 de maig de 1982 i es va convertir en la primera llei autonòmica de serveis socials de l'Estat espanyol. Si comparem els textos de la proposició socialista catalana amb les lleis de serveis socials i/o acció social promulgades durant la dècada dels vuitanta podrem constatar la influència que va tenir en la legislació autonòmica de serveis socials.¹⁵²

La creació de l'ICASS

Un cop rebuts els traspassos de l'assistència i serveis socials de l'Estat i de la Seguretat Social (INSERSO), la Generalitat es va trobar amb un volum important de recursos i equipaments molt heterogenis procedents d'una gran diversitat d'ens i organismes, que exigia una urgent racionalització per tal de fer-los operatius i eficaços. En aquells moments es podia optar, com s'ha vist, per l'establiment d'un model de serveis socials (una llei de serveis socials) o bé per la seva estructuració i organització; la majoria parlamentària va atorgar prioritat a la segona opció.

El Consell Executiu de la Generalitat, a principi de 1982, va aprovar el projecte de la Llei d'administració institucional de la sanitat, assistència

152. Ultra aquesta referència catalana, alguns estudiosos de les esmentades lleis assenyalen també que entre les que van influir de manera més immediata en les altres autonòmiques, especialment socialistes, va ser la primera llei de serveis socials de la Comunitat de Madrid, la Llei 11/1984, de 6 de juny, que es considera "primera i guía de las aprobadas por los parlamentos con mayoría del PSOE". D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 60.

social i serveis socials de Catalunya, que era una llei de caràcter instrumental destinada a racionalitzar i simplificar la gestió dels serveis transferits. Les entitats gestores que es proposaven eren dues: l'Institut Català de la Salut (ICS), per a totes les prestacions i serveis sanitaris, i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), per a totes les prestacions i serveis socials. A Catalunya, els nous instituts havien de substituir les entitats gestores de la Seguretat Social d'àmbit estatal (INSALUD i INSERSO) i els altres organismes transferits en aquestes matèries (com els esmentats INAS i FONAS en l'àmbit dels serveis socials).

El 14 de juliol de l'any següent es va aprovar la Llei 12/1983,¹⁵³ que pretenia respondre a quatre qüestions: a) unificació de la gestió: simplificació, racionalització, eficàcia i coordinació de la gestió dels serveis; b) descentralització institucional: reunió institucional en una entitat gestora de tots els serveis socials; c) participació democràtica: creació del Consell General i les comissions executives territorials; e) provisionalitat: fins que no s'aprovés l'ordenació territorial de Catalunya.

Amb aquesta Llei, Catalunya es convertia en la primera comunitat autònoma que feia un intent de racionalització administrativa, mitjançant la descentralització institucional,¹⁵⁴ que no obstant significa una centralització territorial.

Per ajustar l'aparell a la nova realitat es van modificar els organigrames del Departament i es va aprovar el de l'ICASS:

Gràfic 12: *Organigrama del Departament de Sanitat i Seguretat Social*



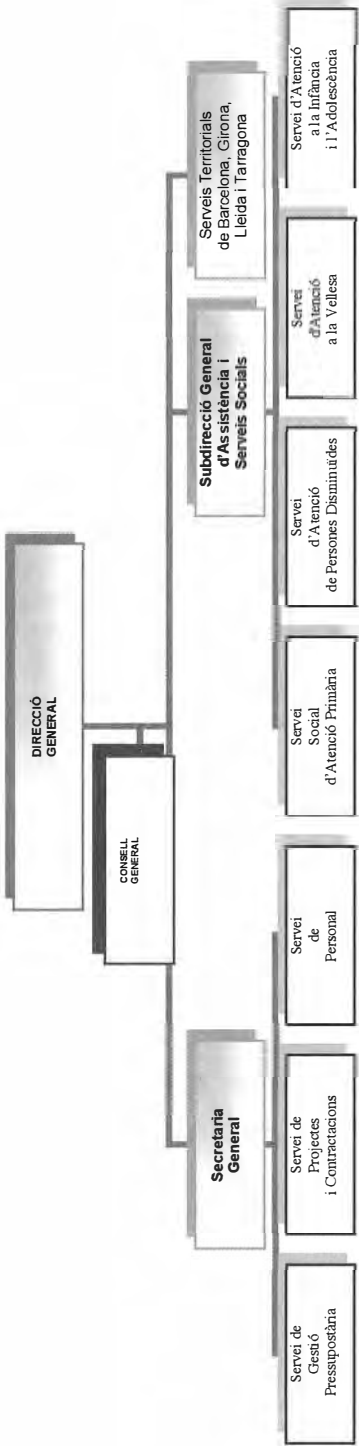
Font: *Memòria d'activitats. Maig 1983 - maig 1984*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

Sigles: ICS = Institut Català de la Salut; ICASS = Institut Català d'Assistència i Serveis Socials; IES = Institut d'Estudis de la Salut.

153. Per a un estudi detallat d'aquesta llei, vegeu: Antoni Vilà, "Els serveis socials a la Llei 12/1983 de 14 juliol", *Revista de Treball Social*, núm. 98, juny del 1980, p. 63-72.

154. Josep Arenas, "Análisis y perspectivas de los servicios sociales en Cataluña", dins J. Arenas et al., *Política social y servicios sociales* (Madrid, Marsiega, 1985), p. 73.

Gràfic 13: Organigrama de l'Institut Català d'assistència i Serveis Socials (ICASS)



Font: *Memòria d'activitats. Maig 1983 - maig 1984*, Departament de Sanitat i Seguretat Social

En l'organigrama del Departament continua havent-hi la Direcció General de Serveis Socials, però només amb dos serveis, d'acord amb les seves noves funcions: planificació, d'una banda, i ordenació avaluació i inspecció, de l'altra. Tota la gestió es concentra en l'ICASS. Aquest institut segueix la divisió entre la branca d'administració i l'operativa, que s'estructura en sectors: disminuïts, vellesa, i infància i adolescència, i al mateix nivell els serveis socials d'atenció primària (SSAP).

La Llei de serveis socials

El període 1985-1988 va ser decisiu per definir el model de serveis socials, ja que el 1985 es va aprovar la Llei de serveis socials, que es va desenvolupar en els dos anys següents, i la Llei de base del règim local, que va possibilitar que l'any 1987 s'aproveïssin les lleis d'ordenament territorial (LOT) de Catalunya. A continuació revisarem aquestes peces legals que van proporcionar els primers serveis socials catalans.

L'aprovació de la Llei de serveis socials es va demorar molt de temps i, quan es va promulgar l'any 1985, ja ho havien fet quatre comunitats autònomes.¹⁵⁵ Tanmateix, l'any 1983 el Consell Executiu de la Generalitat va presentar un projecte de llei que va originar dos projectes alternatius, un del grup parlamentari del PSUC i l'altre del grup socialista, així com una esmena a la totalitat del grup mixt. Cap d'aquests projectes de llei no va ser aprovat, ja que van decaure per finalització de la legislatura; tanmateix, denoten un creixent interès polític pel tema, que fins feia pocs anys semblava un monopoli socialista.

Després d'un procés de més de quatre anys, es va aconseguir l'aprovació, amb un alt grau de consens de tots els partits, de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials. Aquesta llei no difereix gaire de les tendències autonòmiques d'aquells moments, que mostren una gran similitud en els principis inspiradors i en l'estructura bàsica, si bé difereixen en alguns aspectes d'organització i serveis.

La Llei catalana segueix, en general, les recomanacions del *Mapa de serveis socials* i del Consell Assessor de Serveis Socials d'Atenció Primària. Podem dir que va ser una llei ben acceptada tant políticament com tècni-

155. País Basc (1982), Navarra (1983), la Comunitat de Madrid (1984) i la Regió de Múrcia (desembre de 1985). Per a un estudi comparat de les primeres lleis de serveis socials, vegeu: Francesc Casares, "Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales", dins *Aplicación de las leyes de servicios sociales*, op. cit., p. 29-42; M. Isabel Montravela i Antoni Vilà, "La legislación autonómica de servicios sociales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 4, 1985 (I part) i núm. 5, 1986 (II part), i Fernando Carlos Rodríguez Pérez, "Análisis comparativo de la normativa vigente en servicios sociales", dins *Los servicios sociales de la Administración local, II Jornadas de la FEMP* (Federación Española de Municipios y Provincias, 1989), p. 41-47.

cament. Aquest fet segurament té a veure amb el procés de maduració i comprensió sobre els serveis socials i amb el consens parlamentari aconseguit en tots aquests anys, així com el seu caràcter marc, que deixava les concrecions més conflictives a la via reglamentària.

L'anàlisi d'aquesta norma posa en relleu els trets característics següents:

Objecte de la Llei

a) Dret: aquesta llei té per objecte garantir el dret universal (“garantir i facilitar a tots els ciutadans l'accés (...”). Tot i que en el preàmbul explica que els serveis socials s'estableixen són un dret del ciutadà, el text no estableix els mecanismes de garantia necessaris, especialment els relacionats amb el finançament. Dificilment es pot parlar d'universalitat si no es concreta l'accés al dret ni es garanteix la viabilitat econòmica.

b) Sistema: concepció global i integral dels serveis socials, “amb l'objectiu de constituir un tot funcional ben coordinat i superar la dispersió de forces que hi ha hagut en aquest camp”.¹⁵⁶

c) Responsabilitat pública. Com la majoria de lleis autonòmiques de serveis socials, no la defineix clarament ni estableix normes que la concretin: “Els poders públics han de promoure la prestació de serveis mitjançant l'aportació dels mitjans financers, tècnics i humans adients” (art. 3, a).

El contingut d'aquests preceptes és molt dèbil: semblen més dissenys programàtics que no pas objectius de la Llei, quan el conjunt de “drets” i de “responsabilitats” constitueixen l'eix central de la norma i el “sistema” la manera de funcionar.

Definició dels serveis socials

a) La definició adopta el concepte de serveis socials en sentit estricte i les respostes que articula són molt àmplies.

b) Estructura els serveis socials en dos nivells, els serveis d'atenció primària i els especialitzats, seguint la nomenclatura adoptada en el *Mapa de serveis socials*. Atorga una gran importància al nivell primari; en el preàmbul reconeix l'atenció primària com “l'eix per a afavorir i desenvolupar el benestar social”.

156. Exposició de motius de la Llei de serveis socials.

Destinataris

Els subjectes als quals s'adreça són "tots els ciutadans i col·lectius"; té, per tant, un caràcter universal, si bé especifica que s'adreça especialment a determinats col·lectius amb problemàtiques específiques.

Distribució de competències

a) En termes generals, presenta una tendència centralista i mostra les dificultats derivades de l'absència de normes d'ordenació territorial, que, d'acord amb l'Estatut de Catalunya, exigia la creació de les comarques.

b) Al Govern de la Generalitat li atribueix la planificació (*Mapa de serveis socials* i Pla d'Actuació Social), l'ordenació dels serveis socials, la coordinació general d'accions, la realització d'estudis i investigacions, les relacions amb entitats i organitzacions foranes i la col·laboració amb altres organismes en matèria de formació de personal.

c) A l'ICASS li reitera la titularitat de la gestió dels serveis socials i altres serveis que se li encomanin.

d) Distribueix les competències de les corporacions locals de la manera següent:

- Ajuntaments: a) programar i gestionar els serveis socials d'atenció primària d'àmbit municipal i els serveis especialitzats; b) programar i gestionar les prestacions pròpies i els serveis i les prestacions delegats o descentralitzats per altres administracions públiques; c) col·laborar en la gestió de les prestacions econòmiques i de les subvencions de l'ICASS; d) coordinar dins el municipi els serveis socials municipals amb els d'iniciativa privada del mateix àmbit, i e) proporcionar suport informatiu d'avaluació i estadístic en les tasques ordenadores i planificadores del Govern de la Generalitat.

- Comarques: fa una previsió de competències per a aquest ens local i els assigna la programació en el seu àmbit i la tasca de "gestionar serveis socials propis d'aquests ens en el mateix àmbit territorial, i exercir-ne la suplència, d'acord amb els plans d'actuació social aprovats pel Govern de la Generalitat, en els àmbits municipals que calgui per manca d'infraestructura o per necessitats d'organització", a més d'atribuir-los també les tres darreres competències dels ajuntaments que hem esmentat, en el seu àmbit d'actuació.

- Diputacions: no assigna cap competència a les diputacions, que únicament mereixen una referència en la disposició transitòria per evitar buits assistencials.

Participació

Per promoure la participació democràtica en la programació i el control dels serveis, crea un sistema de participació en tres nivells: el general, el local i els centres. A nivell general crea el Consell General de Serveis Socials i la participació a nivell local la regula amb caràcter voluntari. En els centres lliga la participació al finançament i només ho exigeix en els casos que sol·licitin o rebin finançament públic.

Producció i provisió dels serveis

La llei opta per un sistema mixt (públic i privat) de producció i provisió de serveis socials. Reconeix la intervenció de la iniciativa privada en els serveis socials, i atorga un lloc destacat a la iniciativa social, d'acord amb el paper que històricament han desenvolupat en aquest àmbit; així mateix, preveu la cooperació amb la iniciativa mercantil.

Finançament

El sistema de finançament és un punt feble en la Llei, ja que la regulació és molt poc concreta. Estableix, com en alguns precedents autonòmics,¹⁵⁷ una forma d'estímul als ajuntaments a fi que hi dediquin dotacions pressupostàries no inferiors al 4 %, i els obliga a aportar el solar o mitjans substitutoris per construir edificis de serveis socials que vagin dedicats a més d'un 50 % de la població del municipi. També estableix el principi de col·laboració dels usuaris en el manteniment dels serveis sobre la base de preus públics.

Infraccions i sancions

Malgrat les limitacions apuntades, la Llei de serveis socials va ser una fita important en la configuració dels serveis socials a Catalunya. Des dels partits de l'oposició es va valorar el consens aconseguit per a l'aprovació d'aquesta llei, i es considerava que la Llei de 1985 va impulsar el treball coordinat entre les administracions.¹⁵⁸ Des de la coalició de govern es considerava que la Llei de 1985 "era la millor que es va poder fer".¹⁵⁹

Finalment, cal tenir en compte que, poc abans de la Llei de serveis socials, s'havien aprovat a Catalunya altres lleis que afectaven els serveis socials, entre

157. En algunes comunitats autònomes es fixa com a obligatori i en altres els percentatges afecten també la mateixa comunitat. Tanmateix, presenta dificultats jurídiques en l'aplicació pràctica; d'una banda, poden afectar l'autonomia municipal i, de l'altra, una llei posterior, com la mateixa d'aprovació dels pressupostos, la pot modificar.

158. Rosa Barenys, aleshores diputada al Parlament de Catalunya, que va intervenir en la discussió de la Llei, així ho afirma en el seu article "Aproximació a la història legislativa dels serveis socials", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 33-35.

159. Francesc Codina Castillo, "El desenvolupament de la Llei de serveis socials. Al cap de deu anys cal continuar avançant", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol del 1995, p. 36-38.

les quals hi havia la Llei de protecció de menors, el juny del 1985, que tenia com a principal objectiu ordenar un sector traspassat de l'Administració central i posar fi a la normativa anterior existent, especialment a les competències de les antigues juntes de protecció de menors, i la Llei de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (Llei 20/1985, de 25 de juliol), de caràcter marcadament sanitari; no obstant això, la llei esmentava l'acció preventiva i assistencial i preveia la coordinació amb el treball social i amb els serveis d'educació per a l'acció preventiva.

El règim local i l'ordenament territorial

En l'àmbit local encara era parcialment vigent la Llei de 1955, i malgrat que l'any 1981 es va presentar un projecte de llei no va arribar prosperar. Per tant, l'Administració municipal¹⁶⁰ va viure un llarg període en una situació anòmala, fins que es va aprovar la Llei de bases de règim local de 1985, que va ser una peça legal important per als serveis socials. Aquesta Llei estableix que tots els municipis tenen competència en la "prestació dels serveis socials i de promoció i reinserció social" (article 25, 2, k) i obliga a la "prestació de serveis socials" els municipis que superin els 20.000 habitants, per ells mateixos o bé associats (article 26, 1, c), a més de facultar-los per realitzar activitats complementàries pròpies d'altres administracions.

Era un gran salt qualitatiu respecte a la legislació anterior, que només atribuïa als municipis competències sobre el padró de beneficència, la protecció de menors, la prevenció i repressió de la mendicitat i el manteniment d'albergs de transeünts. Aquesta llei, d'una banda, no fa referència al padró de beneficència, que així alguns consideren que desapareixia,¹⁶¹ tot i que legalment la Llei de beneficència seguia vigent, i de l'altra, assigna competències als ajuntaments en la "promoció i reinserció social", la qual cosa denota una posició que va més enllà de l'anterior, exclusivament assistencialista i d'atenció a la marginació. Tot i que amb poca precisió, la Llei del 1985 garanteix un dret subjectiu als serveis socials, ja que l'article 18 estipula com a dret dels veïns la possibilitat d'exigir la prestació i l'establiment del servei públic corresponent, en el supòsit de constituir una competència municipal pròpia de caràcter obligatori. Tanmateix, s'ha d'insistir que aquesta norma bàsica estableix la matèria que tenen obligació de prestar els serveis socials, però no el seu abast, la concreció del qual considerem que correspon a les normes autonòmiques.

Un cop establertes les bases del règim local a l'Estat, es va poder començar a treballar l'ordenament de Catalunya, que tenia com a referència l'article 5 de l'Estatut. El mes d'abril de 1987 es van aprovar sense con-

160. Sobre aquella situació de provisionalitat legislativa als municipis, vegeu: Rosa Barenys i M. Dolors Renau, "Legislación sobre servicios sociales", *CEUMT. La revista municipal*, núm. 68, novembre del 1983.

161. M. A. Cabra de Luna, *Comentarios de la nueva...*, op. cit., p. 12.

sens parlamentari quatre lleis¹⁶² que conformen l'ordenament territorial català. A continuació comentem les principals repercussions en els tres nivells locals d'aquestes lleis:

Diputacions

Segons l'antiga llei de règim local de 1955, corresponia a les diputacions la creació i manteniment de centres benèfics i sanitaris assistencials, que es concretaven en hospitals psiquiàtrics o hospitals medicoquirúrgics, en alguna llar d'ancians desvalguts o hospitals i establiments maternals infantils amb un servei d'adopció d'infants orfes o abandonats. Aquestes competències van desaparèixer en la Llei de 1985. Ja hem referit com després la Llei de serveis socials pràcticament les ignorava.

La Llei estatal de bases de règim local del 1985 va atribuir a les diputacions com a fins específics garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals i, en particular, assegurar la prestació integral i adequada en tot el territori provincial dels serveis de competència municipal, i participar en la coordinació de l'Administració local amb l'Administració de la comunitat autònoma i la de l'Estat (art. 31).

Segons l'article 36 de l'esmentada llei, són competències pròpies de la diputació aquelles que li són atribuïdes per les lleis estatals i les de les comunitats autònomes, i en tot cas: a) la coordinació dels serveis municipals per garantir la prestació integral adient d'aquests serveis; b) l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menys capacitat econòmica i de gestió;¹⁶³ c) la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal, i si escau, supracomarcal; d) el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província.

En el mateix article 36 (apartat 2.b) s'estableix que correspon a les diputacions assegurar l'accés de la població provincial als serveis mínims de competència municipal, entre els quals hi ha la prestació de serveis socials en els municipis de més de 20.000 habitants. Com que la Llei encomana a les diputacions que vetllin per la prestació eficaç dels serveis mínims encomanats als municipis, per a aquesta finalitat tenen potestats supramunicipals que s'han d'utilitzar per cobrir les deficiències dels serveis socials municipals, especialment a les àrees rurals i a les zones més deprimides.

162. la Llei 5/197, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; la Llei 8/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i les comarques compreses en la seva zona d'influència, i la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

163. A efecte del que disposen els apartats a i b, la diputació ha d'aprovar anualment un pla provincial de cooperació en les obres i serveis de competència municipal en l'elaboració del qual han de participar els municipis de la província.

La Llei catalana de 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials, preveia el procediment que s'havia de seguir per integrar les quatre províncies en una de sola a fi de convertir Catalunya en una comunitat autònoma uniprovincial. D'aquesta manera, la comunitat autònoma assumiria les competències de les diputacions i se suprimirien els encavalcaments de competències entre els dos nivells supramunicipals (les comarques i les diputacions); però l'alternativa de província única requeria una llei orgànica aprovada per les Corts generals, i no es van seguir les accions per aconseguir-ho.

Consells comarcals

La creació de les comarques era determinada per l'Estatut d'autonomia, que assenyala que Catalunya s'ha d'estructurar territorialment en "municipis i comarques" (art. 5.1). El Parlament de Catalunya va aprovar el dia 9 de desembre, amb els vots favorables de CiU, ERC, AP i el grup mixt, el restabliment de les comarques basant-se en la divisió comarcal de l'any 1936, que ponderava factors històrics, culturals, geogràfics, socioeconòmics i culturals, i possibilitava adaptacions i actualitzacions. L'article 3 d'aquesta Llei defineix la comarca com una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment del seus fins. Se li atribueixen unes competències mínimes on s'inclouen els "serveis socials"

A més, en relació amb les activitats i els serveis de competència municipal, correspon a les comarques: a) en supòsits especials, establir i prestar els serveis públics mínims; b) exercir competències municipals per delegació o conveni; c) establir i prestar serveis supramunicipals complementaris dels municipals; d) disposar la conversió de competències municipals en competències comarcals en els supòsits previstos a la llei; e) coordinar els serveis municipals entre si, per interès comarcal, sense que aquesta coordinació pugui implicar la imposició de directrius que vulnerin l'autonomia dels ajuntaments en la gestió de les seves competències (art. 26).

Quant a la capacitat econòmica per exercir les competències esmentades, la Llei preveia que les comarques es nodrissin d'una sèrie de recursos que ja des del principi es dubtava que fossin suficients.

Ajuntaments

La Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, disposa que el municipi té competències pròpies en la prestació de serveis socials i la promoció i reinserció socials. L'article 64 estableix que els municipis de més de 20.000 habitants, independentment o associats, han de disposar de serveis socials. Així mateix, a l'article 63 estableix que el municipi, per gestionar els seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les aspiracions de la comunitat de veïns. Aquesta

norma, doncs, no va significar canvis importants relacionats amb la prestació dels serveis socials, excepte els derivats de la creació dels consells comarcals i del buidatge competencial de les diputacions.

Implementació del sistema

El desenvolupament de la Llei de serveis socials

La disposició final de la Llei de serveis socials establia el calendari d'implementació, ja que, atès el seu caràcter de llei marc, quedava sense virtualitat si no es concretava reglamentàriament.¹⁶⁴ El desplegament reglamentari de la Llei es va fer a partir de quatre eixos.

a) Ordenació. El Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya, complementat amb l'Ordre de 17 de juliol de 1987, de desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i del funcionament del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials. Per primer cop a Catalunya, es disposava en l'àmbit de serveis socials d'una normativa global que regulava: a) la tipologia dels serveis socials; b) les condicions mínimes funcionals i materials dels centres; c) el procediment d'autorització i d'acreditació per formar part de la xarxa d'utilització pública; d) el control, l'avaluació i la inspecció de les entitats, serveis i establiments.; e) la tipificació d'infraccions i el procediment sancionador.

b) Participació. El Decret 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el reglament constitutiu del Consell General de Serveis Socials, i el Decret 48/1988, d'11 de febrer, de regulació de la participació en els establiments de serveis socials i normes de desplegament, concreten la participació en els serveis socials, a nivell general de Catalunya (Consell General de Serveis Socials), en l'àmbit local (potestativa) i de centre (obligatòria si rebien finançament públic). Hi ha poques comunitats autònomes que estableixin un sistema tan ampli de participació.

c) Finançament. El Decret 39/1988, d'11 de febrer, regula la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials, que es concreten anualment mitjançant les convocatòries. En el capítol 2 es regula el finançament: l'acció concertada, lligada amb l'esmentada xarxa bàsica (art. 7), i les subvencions anuals per a programes de serveis socials (art. 8), així com els procediments de pagament, el finançament dels programes de

164. Com sentenciava Casado referint-se a les lleis autonòmiques de serveis socials en general, són "fáciles de aprobar, difíciles de cumplir". D. Casado, "Los servicios sociales en el Estado de las Autonomías. Cuestiones de aplicación", op. cit., p. 23.

l'ICASS, els recursos de les entitats i les prestacions econòmiques. En aquest aspecte clau per garantir els drets no fa aportacions noves; de totes maneres, el finançament no depèn pas de les normes, sinó sobretot dels pressupostos esmerçats.

d) Planificació. Dedicar l'apartat següent a aquest aspecte, que es va concretar en el primer pla d'actuació social (PAS), que comentarem en l'apartat següent.

El primer pla d'actuació social (I PAS)

El Consell Executiu de la Generalitat va aprovar el 28 de gener de 1988 el primer pla d'actuació social (PAS, 1988-1991),¹⁶⁵ elaborat per la Direcció General de Serveis Socials, que es fonamenta tècnicament en el *Mapa de serveis socials*, que tenia com a finalitat determinar les línies generals i sectorials de la política que s'havia de seguir durant quatre anys (1988-1991).

En la part descriptiva, aquest pla explica l'evolució experimentada en els darrers temps i assenyalava que per al futur "s'imposa la prioritització de la racionalització, l'ordenació, l'optimització dels recursos, i el finançament adequat dels serveis i establiments existents, així com la potenciació de les actuacions preventives, encara que sense oblidar la creació de noves places per afrontar els sectors més deficitaris i evitar els actuals desequilibris territorials". Per això, exposa detalladament les dificultats del sistema de finançament inicial, anomenat de "cost efectiu";¹⁶⁶ constata com aquest sistema "ha tingut per al sector de serveis socials uns resultats totalment negatius, ja que ha permès que els crèdits regionalitzables de l'extingit FNAS s'hagin reduït gairebé a la meitat en els darrers cinc anys", és a dir, que la Generalitat rebia menys de la meitat del que va rebre l'any 1980 en concepte de subvencions de l'Estat per a corporacions locals i per a entitats sense ànim de lucre. Pel que fa al pressupost transferit dels Serveis Socials de la Seguretat Social, no arriba al 15 % del total estatal, és a dir, que se situa per sota de l'índex de població, i mostra l'esperança que amb el nou sistema de finançament s'obri "una nova etapa que permetrà dotar gradualment els serveis socials d'uns pressupostos més estables i d'acord amb les necessitats socials existents al nostre país".¹⁶⁷

165. Publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) de 8 de febrer de 1988, núm. 245.

166. El finançament estava lligat als "costos efectius dels serveis" transferits, que incloïen els directes, els indirectes i els de reposició; es tractava d'una etapa transitòria. Sobre el finançament en aquest període, els resultats i les propostes de la Generalitat, és d'interès el treball de Ramon Trias Fargas *Narració d'una asfíxia premeditada. Les finances de la Generalitat de Catalunya* (Barcelona, Tibidabo Edicions, 1985).

167. *Butlletí oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 245, p. 12-926.

En relació amb l'Administració local, és significatiu l'apartat del PAS (4.1.1), dedicat als equipaments bàsics dels serveis socials d'atenció primària, on es preveu l'"establiment d'una xarxa d'equips de SSAP que cobreixi tot Catalunya, d'acord amb les recomanacions del Consell Assessor sobre SSAP. La implantació d'aquesta xarxa es realitzarà d'acord amb les previsions que es detallaven en l'Annex 1, i el seu finançament serà compartit entre l'ICASS i l'Administració local corresponent. L'aportació de l'ICASS serà equivalent a les dues tercers parts del cost reconegut del servei i s'establirà mitjançant conveni". En els esmentats annexos del Pla es concretaven, per comarques, les inversions que s'havien de fer i els professionals que s'havien d'incorporar als serveis; en relació amb l'atenció primària es dissenyava una política clarament d'expansió que va ser fins i tot superada. D'altra banda, el primer PAS preveia la creació d'un comitè d'avaluació, amb la participació d'experts en planificació de serveis socials designats per diverses institucions.

Els objectius i actuacions prioritaries se centraven en els punts següents: a) ordenació dels serveis socials; b) potenciar mesures preventives per evitar l'internament i facilitar la vida independent de tots els ciutadans en el si de la comunitat; c) programa de lluita contra la pobresa; d) equilibri territorial i sectorial en la creació de noves places, i millorar la qualitat de les places existents; e) millora de la gestió. Aquest pla concretava aquests objectius amb la creació de serveis i equipaments valorats i detallats per tipus i comarques. En canvi, els plans posteriors obvien aquest detall imprescindible en qualsevol proposta planificadora.

Els programes que va establir el primer Pla d'Actuació Social i els serveis i establiments a crear són els següents:

Taula 26: *Programes del primer Pla d'Actuació Social (1988-1991)*

Programa: Servei d'atenció primària

1988					1991					Increment 1988-1991			
AS	EC	TF	TOTAL	Ràtio	AS	EC	TF	TOTAL	Ràtio	AS	EC	TF	TOTAL
170	93	88	351	1,13	457	283	342	1.082	3,35	287	190	254	731

Programa: Atenció a la vellesa. Subprograma: Residència d'avis

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Residència	Residència assistida	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
25	15	17	23	15	17	8

Programa: Atenció a la vellesa. Subprograma: Casals i Centre de dia

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Casals	Centres de dia	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Llars residència

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Llars resid. dism. psíquics	Residència dism. físics	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Equipament	Remodelació reconversió
71	4	-	75	4	71	-

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Residència de profunds

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Residència + centre de dia	Residència	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
3	10	4	9	10	1	2

Programa: Atenció a persones disminuïdes. Subprograma: Tallers de disminuïts

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Taller	Centre ocupacional	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
17	5	2	20	17	-	5

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Llars d'infants

Tipologia		Titularitat jurídica		Intervenció		
Llars d'infants		Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
12		12	-	-	2	10

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Col·lectius infantils i juvenils

Tipologia	Titularitat jurídica		Intervenció		
Col·lectius infantils	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
3	-	3	3	-	-

Programa: Atenció a la infància i adolescència. Subprograma: Pretallers i centres oberts

Tipologia	Titularitat jurídica		Intervenció		
Centre obert	Pròpia	Iniciativa social	Inici nova + equip	Continuar nova + equip	Remodelació reconversió
21	-	21	21	-	-

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

El Pla establia les previsions econòmiques per fer front a les despeses dels programes establerts.

Taula 27: *Valoració econòmica global del primer pla d'actuació social (1988-1991)*

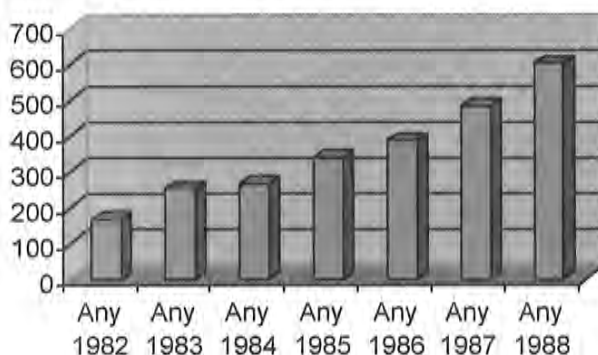
PROGRAMA	Nombre de centres		Nombre de professionals	Places noves	Valoració total milions PTA
	nous	remodelats			
Atenció primària		7	731		54
Vellesa	55	29		6.315	4.759
Disminuïts	105	8		2.585	2.677
Infància i adolescència	26	10		910	523
TOTAL	186	54	731	9.810	8.013

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del primer pla d'actuació social

*Altres actuacions***La consolidació de l'atenció primària**

La progressiva consolidació dels serveis socials d'atenció primària es fa palesa si s'observa el creixement dels equips i dels pressupostos en aquests anys. El pressupost assignat per l'ICASS a les unitats bàsiques d'atenció social primària (UBASP) havia anat augmentant de forma continuada, i va passar dels 167 de milions de pessetes el 1982 als 602 milions el 1988:

Gràfic 14: *Pressupost de l'ICASS per a les UBASP*



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'ICASS¹⁶⁸

Tanmateix, els ajuntaments, a través de la Federació de Municipis de Catalunya, es queixaven que el pressupost de l'ICASS per als serveis socials municipals anava en descens. Es constata que l'increment per a l'atenció primària era real, però poc significatiu en conjunt, especialment si es tenien en compte els augments proporcionalment més alts de les subvencions a entitats privades sense ànim de lucre.¹⁶⁹

El programa de suport a l'atenció primària

El Consell Assessor d'Atenció Primària ja va alertar sobre la necessitat de fer un seguiment i de facilitar suport tècnic als equips d'atenció primària, ja que s'observava que només els ajuntaments grans disposaven d'equips tècnics i de suport, mentre que en els ajuntaments petits i en zones rurals els professionals es trobaven sols a l'hora de programar, executar i avaluar.

168. *Els serveis socials de la Generalitat* (Generalitat de Catalunya, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, 1988), 23.

169. "La Generalitat donarà el 87 menys diners als ajuntaments per a serveis socials", *Catalunya municipal*, any 2, època 2, núm. 4, 17 de desembre de 1986, p. 6.

Durant el darrer trimestre de 1987, l'ICASS va crear el programa de suport tècnic per als serveis socials d'atenció primària, a fi d'ajudar a millorar la seva qualitat tècnica i donar-los un marc de referència. Aquest programa comptava amb una coordinadora i sis assistents socials. La documentació que s'havia de proporcionar als equips d'atenció primària va ser preparada per una de les escoles de treball social,¹⁷⁰ i després es va difondre entre els equips d'atenció primària a fi d'unificar conceptes tècnics i llenguatge. En una primera etapa es van realitzar tres experiències pilot de suport tècnic en l'atenció social primària.¹⁷¹

El programa d'atenció a la infància i adolescència en risc

Per tal de delimitar els camps d'intervenció i les polítiques de coordinació i col·laboració entre els departaments de Justícia i de Sanitat i Seguretat Social es va dissenyar un programa conjunt,¹⁷² adreçat al desenvolupament coordinat de la Llei de protecció de menors i la de Llei de serveis socials, ambdues aprovades a l'any 1985. El programa va ser creat conjuntament pel Departament de Sanitat i Seguretat Social i el Departament de Justícia.

En aquells anys es va iniciar el Programa d'Atenció a la Infància i Adolescència en alt risc social, amb l'objectiu de facilitar als serveis socials d'atenció primària informació, orientació i assessorament dels menors i de les seves famílies, detecció i prevenció de situacions d'alt risc social, i animació, promoció i desenvolupament de la comunitat. El programa es configurava en tres projectes, un dels quals es referia als equips d'atenció a la infància i a l'adolescència en alt risc social (EAIA), uns serveis interdisciplinaris formats per psicòlegs, pedagogs i assistents socials que tenien les funcions específiques de donar suport als serveis d'atenció primària en qüestions relacionades amb l'alt risc social per a infants i adolescents, i ser el canal de tramitació per als casos en què es proposés l'acolliment alternatiu a la família i l'adopció de mesures judicials. Els EAIA es van anar definint com a serveis socials especialitzats de la Generalitat de Catalunya i la titularitat de la seva gestió corresponia a l'ICASS. No obstant això, l'ICASS podia delegar-la als ens locals que ho sol·licitessin.¹⁷³ Es va pre-

170. M. Concepción Requena, "El programa de suport tècnic de l'ICASS", *Fer Ciutat*, núm. 18, setembre de 1991, p. 89-95.

171. 1. Comarca d'Osona: supervisió i suport tècnic als serveis de tres mancomunitats rurals; 2. Municipis de Gavà, Castelldefels, Olesa, Martorell i Sant Adrià de Besòs: suport tècnic a educadors; 3. Comarques rurals de Tarragona: suport tècnic als serveis.

172. Havia estat dissenyat i impulsat per la cap del Servei d'Infància de l'ICASS, M. Isabel Montraveta Rexach, i per l'equip tècnic del Servei. Va ser aprovat mitjançant el Decret 338/86, de 18 de novembre.

173. *Què són els EAIA* (Generalitat de Catalunya, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, 1988).

veure el desplegament dels serveis els anys 1988 i 1989 i la distribució territorial.¹⁷⁴

En l'àmbit de la infància també cal assenyalar la creació d'una comissió mixta de tècnics de la Direcció General de Serveis Socials, de la Direcció General de Protecció i Tutela de Menors (Generalitat) i de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona a fi de proposar una tipificació dels equipaments de serveis socials per a infants i adolescents i una definició dels requisits mínims exigibles.

L'espai sociosanitari

L'Ordre de 29 de maig de 1986 va crear el programa Vida als Anys,¹⁷⁵ que va ser el primer programa d'aquestes característiques a Catalunya i a tot l'Estat. Aquest programa pretenia oferir una resposta específica a les necessitats d'atenció sociosanitària de la gent gran amb malalties llargues i, en general, dels malalts crònics.

L'objectiu del programa era proporcionar una assistència global i integrada tenint en compte els aspectes sanitaris, socials i familiars, i implicava la potenciació de les mesures assistencials alternatives a l'internament (com ara l'atenció a domicili) i la creació de dos tipus de centres sociosanitaris, els de llarga estada i les residències assistides.¹⁷⁶ El plantejament del programa, que després com veurem ha tingut molta incidència en l'àmbit estatal, partia de la situació d'emergència d'un contingent de persones, especialment gent gran, amb necessitats derivades ensems de les malalties i de problemàtiques socials que requerien per al seu tractament l'actuació conjunta dels dos sectors per millorar l'atenció i optimitzar els recursos. Es van crear òrgans directius conjunts i l'ICASS hi va participar aportant-hi recursos humans (assistents socials i treballadors familiars) i econòmics.

El voluntariat i els serveis socials

La Llei de serveis socials¹⁷⁷ estableix a l'article 17 el mandat a la Generalitat i les altres administracions de "fomentar formes de solidaritat mitjançant la col·laboració de voluntariat, en les activitats regulades per

174. Sobre els EAIA vegeu: Isabel Montraveta, "Puntualitzacions al voltant dels serveis socials per a infants i adolescents en alt risc social" (*Revista de Treball Social*, núm. 116, desembre del 1989, p. 133-137) i *Els serveis socials de la Generalitat* (Generalitat de Catalunya, ICASS, 1988), p. 84-85).

175. En el període inicial va ser dirigit per la Dra. Àngels Tresserres, que després seria directora general de l'ICASS.

176. *Activitats 1986*, Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, p. 11.

177. Aquest article té evident inspiració en l'article 64 de la LISMI, que va ser la primera norma que tractava d'aquest àmbit.

aquesta Llei i en els plans d'actuació social" (art. 17.1), i considera que per això caldrà regular les funcions dels voluntaris i de les entitats per tal que "no reuneixin característiques de relacions laborals o mercantils" (art. 17.2). En el darrer apartat, aquest article es refereix a la prestació civil substitutòria.

Per posar en marxa aquest precepte la Direcció General de Serveis Socials va convocar el mes de maig de 1986 una important trobada d'experts en acció voluntària a Monells (el Baix Empordà)¹⁷⁸ que va significar un pas decisiu per a l'organització, assentament i enfortiment del voluntariat català.¹⁷⁹ A partir de les conclusions del seminari de Monells es van fixar unes línies de suport al voluntariat per part de la Generalitat i es van posar els fonaments per a la creació d'una federació catalana d'entitats de voluntariat.

Els convenis

Amb el creixement dels serveis socials es comença a posar en evidència la insuficiència i inseguretat de les subvencions, així com la incongruència que suposa parlar de drets i estructurar el finançament a l'entorn d'una modalitat de foment, com és la subvenció. Ni les corporacions locals ni les entitats d'iniciativa social no podien continuar dependent d'unes convocatòries de quantitat incerta i de continuïtat insegura. Per això es van començar a reivindicar els convenis, una aspiració que recollia la mateixa Llei de serveis socials (art. 19). En canvi, l'esmentat decret de finançament dedica un article a l'acció concertada i un altre a les subvencions, sense regular els convenis, si exceptuem una erràtica referència en una disposició transitòria; en general, en tota la normativa es mostra una gran confusió terminològica a l'entorn dels conceptes de subvenció, conveni i concert,¹⁸⁰ amb referències ambigües a la xarxa bàsica.

L'any 1987 la Generalitat va iniciar la política d'establir convenis entre l'ICASS i els consells comarcals i els ajuntaments per a l'atenció primària en uns sectors geogràfics acordats, als quals l'ICASS aportava els dos terços del cost reconegut, una pràctica que com hem vist recollia el primer Pla d'Atenció Sanitària, però que després els canvis de polítiques van interrompre. També es van signar convenis amb entitats d'iniciativa social, tot i que sovint eren només per a un any i a la pràctica era una adhesió a la pro-

178. Les ponències i conclusions de les Jornades van ser publicades per la Diputació de Girona a *El voluntariat a Catalunya* (Girona, 1987).

179. Lluís Martí, "Organització de l'acció voluntària a Catalunya", dins Francesc Torralba i Antoni Vilà (coord.), *Perspectives de l'acció voluntària*, (Barcelona, Pleniluni, 1999), p. 119 i s.

180. Per ampliar aquest tema vegeu: A. Vilà, "Las ayudas y subvenciones...", op. cit., p. 159-199.

posta de l'Administració, amb poca capacitat de negociació. És a dir, s'hi va guanyar ben poc: es mantenia la inseguretat en la durada i la quantitat i, a més, l'Administració imposava les condicions.¹⁸¹

El Pla Concertat

Atesa la precarietat en l'expansió dels serveis socials per les dificultats de finançament —especialment a les àrees rurals— i l'heterogeneïtat amb què creixien en el territori espanyol, es va treballar¹⁸² en la recerca d'un model de prestacions bàsiques que ordenés els serveis socials mínims i establís un pla plurianual d'inversions finalistes, a través d'acords interinstitucionals entre l'Administració central, les administracions autonòmiques i les locals; aquestes a la vegada també s'havien de comprometre en el desenvolupament dels serveis socials. Catalunya es va incorporar al Pla Concertat el 1988.

El Pla Concertat, impulsat des de l'Administració central, tenia com a objectiu contribuir a reforçar la identitat dels serveis socials com a instrument de la política social del Govern, i es pretenia garantir-ne l'expansió i la consolidació. En el vessant negatiu del Pla, s'ha criticat tant la restricció del paper dinamitzador del treball social en els serveis socials, ja que el pla els configurava més com uns distribuïdors de prestacions,¹⁸³ com la intervenció estatal, per la porta del darrera, en unes competències exclusives autonòmiques. Sembla com si la frustrada Llei de bases estatal de serveis socials es volgués imposar per la via del finançament d'unes prestacions bàsiques.

Les trobades municipalistes

El món local va tercejar en aquest procés inicial en el què semblava tenir només com a protagonistes l'estat i les comunitats autònomes, quan eren les corporacions locals les que havien d'intervenir en la solució de molts dels problemes socials dels ciutadans. En l'àmbit estatal la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) va propiciar una sèrie de jor-

181. Sobre la concertació amb la iniciativa privada, vegeu: Ricard Valls i Marino Villa, "Marco legal de la contratación externa de servicios sociales en Catalunya", i altres ponències presentades a les Terceres Jornades d'Economia dels Serveis Socials (Palma de Mallorca, març de 1988), publicades a *Contratación externa en los servicios sociales* (Asociación de Economía de la Salud, 1988).

182. La consolidació del marc teòric que va originar el Pla Concertat de Prestacions Bàsiques es produí en les Quantes Jornades Socialistes de Serveis Socials Municipals, organitzades per la Secretaria de Participació Ciutadana de la Comissió Executiva Federal del PSOE a Madrid l'abril de 1987. Vegeu el "Documento marco" i la presentació d'aquest document a càrrec de Patrocinio Las Heras, a *Servicios Sociales Municipales* (documentació de les Quantes Jornades de Serveis Socials Municipals, publicada per la Secretaria de Moviments Socials i Participació Ciutadana del PSOE, s. a.) p. 21-74.

183. J. Garau, op. cit., p. 32-33.

nades dedicades als serveis socials. En les primeres, que es celebraren a Madrid, el març de 1987, amb el títol "Els serveis socials en l'Administració local", hi van assistir polítics i tècnics d'ajuntaments i de diputacions, que efectuaren les constatacions següents: a) existència d'un desequilibri important entre la demanda de serveis socials i l'oferta que s'havia de resoldre; b) problemes d'organització per la concurrència competencial de les diferents administracions implicades, a més de dispersió legal i organitzativa; c) indefinició en els continguts de les regidories i delegacions de serveis socials; d) poc aclariment de les competències de les corporacions locals i manca de consolidació del sistema públic de serveis socials; e) manca de regulació de la iniciativa social existent; f) la planificació dels serveis socials s'havia de fer de manera concordant amb els criteris de política econòmica i alhora els serveis socials havien d'estar presents en la planificació econòmica, sectorial i de benestar social; g) insuficiència pressupostària i necessitat de créixer; segons alguns, havia de situar-se almenys en el 2 % del PIB i el 6 % dels pressupostos de les corporacions locals.¹⁸⁴

En aquestes mateixes jornades es va presentar un estudi sobre els recursos destinats als serveis socials pels municipis patrocinat per la FEMP i per la Direcció General d'Acció Social del Ministeri de Treball i Seguretat Social, realitzat durant l'any 1986, on es constata la manca d'estructura mínima dels serveis socials en la majoria de municipis de més de 20.000 habitants (58 %) i que en els de menys no disposaven ni tan sols d'un tècnic a temps parcial (65 %, on vivia un terç de la població espanyola). Els àmbits als quals es dedicava una major atenció municipal eren, per ordre d'importància, la gent gran, la infància i les dones.

Pel que fa a Catalunya, s'observa com entre les resolucions adoptades a la setena assemblea general de la Federació de Municipis de Catalunya, celebrada a Sant Sadurní d'Noya el 6 i 7 de novembre de 1987, figurava un capítol dedicat als serveis socials, on s'especificaven els objectius prioritaris de la política municipal i de la FMC: a) consolidar la xarxa pública de serveis socials d'atenció primària i especialitzada, delimitar les responsabilitats de cada administració i fixar el marc financer; b) integrar els serveis socials en el marc més ampli de les polítiques de benestar social dels ajuntaments; c) potenciar una coordinació efectiva entre la política de benestar i la política econòmica i de reactivació de l'economia local; d) possibilitar la participació ciutadana en la gestió i prestació dels serveis socials, amb especial incidència en l'àmbit del voluntariat; e) recollir i analitzar les principals experiències municipals en els àmbits de menors, vellesa i drogues; f) col·laborar amb altres institucions per poder desenvolupar projectes més amplis i de cost més reduït.

184. *Los servicios sociales en la Administración local. Primeras Jornadas Nacionales*, FEMP, 1987, p. 123 i 207-209.

Com a conclusió, es poden destacar les preocupacions locals d'aquells anys relacionades amb la delimitació competencial, el finançament, la participació ciutadana i la integració dels serveis socials en les polítiques generals de benestar. En canvi, s'observa com els aspectes d'estructuració i d'organització no formen part ja de problemes prioritaris.

ELS CANVIS DE FINAL DE SEGLE

En aquest darrer capítol es tracta bàsicament la darrera dècada del segle, tot i que l'inici se situa l'any 1988. El període comença després de les eleccions municipals de l'any 1987 i un cop celebrades les autonòmiques de 1988, que va guanyar Convergència i Unió (CiU) per majoria absoluta, com també ho féu a les eleccions successives de 1992, de 1995 i de 1999, encara que en les dues darreres sense majoria absoluta.

Les transformacions que s'observen a finals dels vuitanta justifiquen la consideració d'aquest moment com un punt de canvi. Per establir les fites ens fixarem en els elements que configuren un nou entorn, amb noves dinàmiques que incideixen en el funcionament de la societat i també en els serveis socials. L'ambient d'aquest període s'ha caracteritzat pel final del període de consens iniciat en l'etapa excepcional de la transició i l'entrada en un altre marcada per una certa normalitat democràtica. Això, és, evidentment, una simplificació que, com totes, no pot pas reflectir la complexitat d'aquests anys, però pot identificar dues maneres de fer i simbolitzar el canvi.

El context general

Així, doncs, s'observa una situació caracteritzada per l'esgotament de la fase de consens i l'entrada en un període més normalitzat, on semblava superat el perill d'involució, l'alternança del poder era un fet a partir del triomf socialista de 1982, que permeté afrontar els greus problemes econòmics del país, es féu efectiva la integració europea i s'intentava consolidar l'Estat de les autonomies. Altres estudis¹⁸⁵ que coincideixen amb nosaltres assenyalen signes de canvi que mostraven l'entrada en una nova etapa. També, com veurem, els nous vents afectaren els serveis socials, en els quals es notava la fi de l'etapa de creació i d'expansió, pròpia d'una socie-

185. Són significatius a Catalunya el document de J. Font i R. Gomà "La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas" (p. 25) i les ponències contingudes a *Documentació i Conclusions. Seminari Barcelona gener 1999. I Jornades Badalona març 1999* (Diputació de Barcelona, 1999) dels següents autors: Antoni Vilà et al. "Serveis Socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya"; Joan Subirats, "Les polítiques locals de benestar social" p. 65; Ricard Gomà, "Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals del benestar social", p. 75.

tat que amb la democràcia reivindicà les demandes acumulades de l'etapa anterior i d'uns polítics predisposats a satisfer-les.

L'escenari polític estatal estava dominat des de 1982 per àmplies majories socialistes, però a final de la dècada s'observava l'inici del declivi: els socialistes revalidaren la majoria absoluta a les eleccions de 1986 —tot i la pèrdua d'un milió de vots—, i també, encara de manera més ajustada, les eleccions de 1989, però a les següents (1993), malgrat guanyar-les contra pronòstic, perderen la majoria absoluta, fet que els obligà a establir pactes amb els nacionalistes moderats (CIU i PNV). En canvi, s'aprecia l'ascens del Partit Popular (PP) que a les eleccions municipals i autonòmiques de maig de 1995 ja guanyà a les grans ciutats, exceptuant Barcelona i la Corunya, i va controlar una desena de governs autonòmics. A les eleccions generals de 1986 el PP va guanyar, tot i que per una escassa majoria relativa, però varen aconseguir la investidura de José María Aznar com a president amb el suport de CiU, el PNV i els nacionalistes canaris.

La població espanyola, segons el padró de 1986, s'acostava als quaranta milions d'habitants, i la catalana rondava els famosos "sis milions". Els indicadors socials havien evolucionat cap a situacions que ens acostaven als països desenvolupats: la mortalitat general s'havia reduït del 16,5 ‰ al 8,1 ‰ entre el 1940 i el 1990, la infantil se situava a finals dels anys vuitanta al 9 ‰; l'esperança de vida en néixer s'acostava als vuitanta anys, el doble que al començament de segle; la taxa de natalitat va baixar quasi a la meitat entre el 1980 i el 1990, del 2,2 a l'1,3, per sota de la taxa de reemplaçament.

D'altra banda, continuà augmentant el procés d'urbanització, la majoria de la població activa estava ocupada en la indústria i els serveis, i s'observava una classe mitjana emergent. Tanmateix, aquest fet no pot amagar situacions greus de pobresa, amb components importants del que s'ha anomenat *nova pobresa*,¹⁸⁶ sorgida del desenvolupament, que va provocar noves formes: la gent gran pauperitzada, l'envelliment laboral prematur, la marginalitat social, etc. Cal tenir en compte que els resultats de diferents estudis sobre la pobresa en aquests anys estimaven uns percentatges propers al 20 % de la població.¹⁸⁷ És més, l'autora d'un d'aquests estudis assenyala que "a la llum de les dades més recents, 1994, Espanya continua situant-se entre

186. D. Casado, *Sobre la pobreza en España* (Barcelona, Hacer Editorial, 1990), p. 54 i següents.

187. En l'informe general publicat a EDIS et al., *Las condiciones de vida de la población pobre en España* (Madrid, FOESSA, 1998) s'assenyalen els resultats de les principals estimacions sobre la pobresa a Espanya (p. 143-146), amb indicació dels objectius de l'estudi, les fonts consultades, les variables i el llinar de pobresa utilitzat. Per exemple, un dels estudis que va tenir més incidència va ser el realitzat per EDIS (1984), que estimava la població pobre a Espanya (50 % renda mínima mensual) en 8 milions de persones, el 18 % en zona urbana i el 24 % en municipis < 250.000 h.

els països amb una major taxa de pobresa, 19,1 % (...). És a dir, una de cada cinc llars espanyoles queda per sota el llindar del 50 % de la mitjana nacional dels ingressos disponibles... Ara bé, si el llindar se situa al 50 % de la mitjana europea dels ingressos disponibles, l'Estat espanyol augmenta més de 10 punts percentuals, fins a un 31 %".¹⁸⁸

Persistia la situació d'atur exposada en el capítol anterior, encara que "fue a partir de 1988 cuando el número de parados empezó a reducirse paulatinamente hasta situarse en 1991, con unos valores similares a los de 1982, en menos de 2.400.000 parados y una tasa de paro total del 15,8 % (...) Sin embargo el paro creció de nuevo hasta alcanzar en 1992 la cifra de casi 2.700.000 personas (el 17,7 %) e incluso sobrepasarla (2.705.842 parados) en 1993; durante los años siguientes la tendencia del paro volvió a disminuir, y se situó en 1996 en torno a 2.200.000, la cifra más baja desde comienzos de la década de los ochenta."¹⁸⁹ Es va canviar el marc legal de les condicions de treball i s'amplià la cobertura per atur (Estatut dels treballadors, Llei bàsica d'ocupació, 1980).

En aquesta etapa es produí una ampliació notable de la "universalització de l'acció protectora", que, com posa en relleu Rodríguez Cabrero, va contribuir a la reducció moderada de la desigualtat i de les taxes de pobresa absoluta en el període 1980-1993; tanmateix, ens alerta que "está empezando a retroceder si consideramos tanto la creciente asistencialización del sistema protector como la creciente baja de la intensidad protectora". Aquest procés afectà la Seguretat Social, que, malgrat cobrir la majoria de la població espanyola (el 80 % a la segona meitat dels anys vuitanta), encara exclouïa una part considerable de persones. D'aquí ve la necessitat d'universalitzar la cobertura, que, pel que fa a la sanitat, es va aconseguir l'any 1986 (Llei 14/1986, general de sanitat) i quatre anys més tard s'estengué a les pensions, amb l'aprovació de la Llei de pensions no contributives per cobrir la subsistència de les persones grans i les discapacitats sense dret a accedir a les contributives (pensió de jubilació i d'invalidesa), així com per ajudar les famílies amb recursos baixos o amb fills discapacitats (prestació per fills a càrrec). Aquest procés d'universalització de la salut i les pensions, així com els canvis i les ampliacions en el sistema educatiu, afectaren, com veurem, de manera important en els serveis socials.

Les relacions entre els sindicats i el Govern es varen anar deteriorant progressivament en aquest període, especialment a partir de la Llei de pensions de 1985, que incrementà els períodes de cotització exigits per tenir-hi dret, i el Pla d'ocupació juvenil de 1988, que creà els anomenats *contractes escombraria*. Aquest descontentament va originar les vagues generals de 1988 i 1992.

188. M. Masats, "Desigualtat i pobresa", a S. Giner (coord.), *La societat catalana* (Barcelona, IEC, 1998), p. 623.

189. R. M. Martín i G. A. Pérez a J. Paredes, op. cit., p. 1003.

Pel que fa a l'educació,¹⁹⁰ tot i ser un dels sectors prioritzats pels socialistes i haver-se aprovat la normativa bàsica del canvi (la LODE, la LRU i la LOGSE), la seva aplicació havia generat el rebuig dels estudiants i professors (les vagues de 1985 i 1986), fins a arribar a la vaga general d'estudiants de 1987. No obstant això, les transformacions havien estat importants: "La eliminación práctica del analfabetismo infantil (...) y la escolarización del 100 % de alumnos de EGB en 1990 (...). En el otro extremo del ciclo formativo el aumento del número de estudiantes ha sido extraordinario: en 1992 había matriculados en las universidades españolas 1,2 millones de alumnos, cifra que se ha elevado a 1,5 millones en 1997."¹⁹¹

Espanya ja havia entrat a la Comunitat Europea,¹⁹² que presidí per primer cop durant el primer semestre de 1989. Es qualifica el primer tram d'aquesta etapa de bonança econòmica,¹⁹³ malgrat el greu problema de l'atur que continuava. A partir de 1991 s'observaren els primers símptomes de recessió, que es manifesten de manera clara després dels esdeveniments de 1992 (els Jocs Olímpics de Barcelona i l'Exposició Universal de Sevilla). Aquesta crisi coincideix amb l'aprovació del Tractat de Maastricht, el febrer de 1992, que "exigía la convergencia de las políticas económicas, resultó cuanto menos inoportuna para España (...). Para cumplir las condiciones económicas tuvieron que llevarse a cabo recortes presupuestarios, con la subsiguiente reducción de las prestaciones sociales."¹⁹⁴

Pel que fa a l'estat autonòmic, recordem que tot i que el Tribunal Constitucional havia declarat inconstitucional bona part de la LOAPA, no va servir gaire per aclarir el tema. En aquells anys, quan els socialistes i populars no disposaren de majoria absoluta, varen haver de col·laborar amb els partits nacionalistes. Això facilità l'increment del diàleg i s'aconseguí reduir el nombre d'impugnacions al Tribunal Constitucional. En aquest període, doncs, CiU va disposar d'una situació que li permeté una destacada incidència en la política estatal,¹⁹⁵ especialment a partir de les eleccions de 1993, quan el

190. "Pero donde ponen más énfasis los socialistas es, sin duda, en dos de los ejes del estado del bienestar, como la sanidad y la educación", S. Serrano a Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 691.

191. R. M. Martín i G. A. Pérez a J. Paredes, op. cit., p. 1013 -1014.

192. Signatura del Tractat d'adhesió el 12 de juny de 1985, amb efectes l'any següent.

193. "La coyuntura alcista internacional, el ingreso en la CEE y las medidas tomadas por los socialistas hicieron posible que a partir de 1985 la economía española entrara en un período de crecimiento superior a la media comunitaria". S. Serrano a M. Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 684.

194. *Ibidem*, p. 692-693.

195. "Jordi Pujol, líder de CIU y presidente de la Generalitat desde 1980, se convierte en el árbitro de la política española, ya que sus votos devienen imprescindibles para el Gobierno socialista. Las críticas vinieron tanto desde el lado conservador como comunista" (S. Serrano a Tuñón de Lara et al., op. cit., p. 694).

PSOE necessità el suport parlamentari, fins al final de la legislatura següent, amb el PP amb majoria simple. En les negociacions, Pujol va aconseguir, entre d'altres coses, la cessió d'un tram de l'IRPF a les comunitats autònomes.

En aquest final de segle, els debats i les reflexions sobre les polítiques socials mostren una societat immersa en un entorn molt canviant, amb capacitat de generar noves necessitats i de produir nous tipus d'exclusió. Les transformacions que s'estan produint qüestionen alguns aspectes del model d'Estat, que, segons Echevarri,¹⁹⁶ es poden agrupar en tres tipus: a) les econòmiques, amb l'aparició de les noves tecnologies i la valoració del coneixement; b) les polítiques, amb la crisi de l'Estat nació i les opcions vers instàncies més àmplies, i c) les socials, amb els canvis de l'Estat del benestar¹⁹⁷ i els grans fluxos migratoris que s'estan produint. Com explica Joan Majó, tots aquests canvis provoquen nous reptes, "és a dir, si hi ha un entorn nou, si la societat s'està reorganitzant i estan canviant algunes de les regles bàsiques de funcionament de la societat, això fa aparèixer unes noves necessitats. I aquestes noves necessitats provoquen unes noves marginacions, unes noves exclusions. I per tant, el repte és respondre a aquests nous motius d'exclusió, a aquests nous motius de marginació, que són conseqüència, repeteixo, del nou entorn."¹⁹⁸

Quant a Catalunya, en tots aquests anys el Govern de la Generalitat va estar presidit per Jordi Pujol, amb majoria simple a la primera legislatura i amb majoria absoluta de CIU a les següents, fins que el 1995 la perdé i necessità establir pactes, condicionats, en part, pels suports que prestaven als partits estatals governants.

La legislació estatal referent a àmbits del benestar social, com ara sanitat, pensions o educació, tingué aplicació a Catalunya, ja que les matèries esmentades són de competència compartida. Pel que fa a la situació socio-demogràfica, en termes generals, era semblant a la descrita per al conjunt de l'Estat.

Segons l'anàlisi de les problemàtiques socials detectades des del nivell primari, a partir d'una mostra elaborada l'any 1996,¹⁹⁹ l'ordre d'importància de les problemàtiques presentades fou el següent: a) econòmiques (51 %), que

196. Koldo Echevarri, "Cambios sociales nuevas demandas. Propuestas para el 2000", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 38-39.

197. "El estado de bienestar y su afán de igualar las prestaciones que reciben los ciudadanos puede percibirse como una limitación de la libertad de elegir que caracteriza la sociedad moderna. ...la familia, la unidad primaria de convivencia y de asistencia social, ha adoptado nuevas formas con la incorporación de la mujer al trabajo, la multiplicación de las rupturas matrimoniales y las familias monoparentales", *Ibidem*, p. 39.

198. Joan Majó, "Els grans reptes de les polítiques socials", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 15, octubre de 1999, p. 61-66.

199. A. Peralta i T. Marín, op. cit., p. 24-26.

incloïen les derivades d'ingressos insuficients, de l'atur sense subsidi i la manca de formació-ocupació, la deficiència o manca d'habitatge (5 %) i la mendicitat i els transeïnts (2 %); b) salut i disminucions (16 %), la meitat de les quals és per malaltia crònica, seguit per la disminució i les drogodependències; c) inadaptació social (30 %), per manca d'autonomia personal i trastorns mentals, dificultats en les relacions familiars i d'aprenentatge i maltractaments; d) estrangers sense papers i victimització (1 %). Un altre estudi,²⁰⁰ fet tres anys més tard i elaborat seguint la mateixa classificació de problemàtiques, mostrava la persistència del rànquing de necessitats. Tanmateix, els professionals detecten un canvi i diversificació de les demandes ciutadanes, que mostraven "un increment de la diversitat de poblacions ateses i de l'heterogeneïtat de les problemàtiques".²⁰¹ El conjunt d'aquests elements dibuixen un canvi de panorama del descrit en la dècada anterior.

El canvi de polítiques

El canvi de les polítiques generals de serveis socials a Catalunya es produí a l'entorn de tres eixos. El primer canvi fou d'ordre organitzatiu: es creà l'any 1988 un nou departament en el Govern de la Generalitat, denominat Benestar Social; la segona peça de la reforma es refereix a la planificació: s'aprovaren el II i III PAS; i el darrer element és de caire normatiu, la promulgació de la Llei 4/ 1994.

La creació del Departament de Benestar Social

La creació del nou departament semblava satisfer la vella aspiració de molts tècnics, professionals i polítics que, com hem vist, des de la transició reclamaven la creació d'un departament específic del Govern que recollís totes les competències que feien referència als serveis socials. Recordem aquell primer projecte de Conselleria d'Afers Socials, que pretenia la integració de l'atenció social i la unificació administrativa dels serveis socials i que tenia com a precedent la Conselleria d'Assistència Social de la Generalitat republicana.

El nou departament trencava l'adscripció dels serveis assistencials i socials a l'àmbit sanitari que s'havia mantingut en diferents períodes: en algunes etapes de la Generalitat republicana, en la transició i durant els primers governs autonòmics. Tanmateix, la proximitat mantinguda no es va aprofitar per debatre a fons sobre l'espai sociosanitari —excepte les esporàdiques i poc clares referències de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social en el període de la Generalitat provisional—, potser com a conseqüència de la necessitat d'identificació dels serveis socials incipients

200. ICASS, "Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998...", op. cit., p. 11-18.

201. En opinió de Joan Subirats al document "Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat", Grup de Treball, Diputació de Barcelona, 1999.

davant d'un sector tan potent com la salut o per la indiferència d'aquest vers uns serveis socials residuals, encara que esporàdicament se n'havia parlat. El conseller Laporte, en fer balanç de la seva etapa com a responsable dels dos àmbits, feia la reflexió següent: "Ja hem vist com molts dels grans problemes plantejats —vellesa, disminució, drogaaddicció— exigeixen actuacions sociosanitàries perfectament coordinades o, fins i tot, integrades."²⁰² Tot i que, com s'ha assenyalat, s'havia creat el primer programa sociosanitari ("Vida als anys", 1986), es podria dir que la relació entre els dos àmbits era ambivalent, ja que, si bé els serveis socials varen aprofitar els instruments tècnics i conceptuals de la salut i de la gestió sanitària i aquests incorporaren els serveis socials als seus programes, no n'hi va haver prou per superar els recels professionals ni una certa actitud d'ignorància mútua.

La decisió de crear el nou departament es prenia en un entorn favorable, tant en l'àmbit català com estatal. A Catalunya, com s'ha exposat, era un tema de debat, fins i tot de reivindicació, que venia de lluny; es considerava que la seva creació facilitaria la unificació i la integració de serveis i permetria disposar d'estructures aptes per a l'abordatge de necessitats i problemàtiques intersectorials i l'elaboració de programes transversals que millorarien l'eficiència de les actuacions. Altres països ja havien pres decisions en aquesta mateixa direcció, també algunes comunitats autònomes feia temps que havien creat conselleries específiques,²⁰³ i el Govern socialista sorgit de les eleccions del 1988 també va crear poc després el Ministeri d'Afers Socials,²⁰⁴ tot i que després, el govern del Partir Popular el suprimí i s'adscrigué aquesta matèria al Ministeri de Treball i Afers Socials. Pel que fa a la situació en el terreny autonòmic, al final de l'etapa que estudiem, s'observa que quasi la meitat de comunitats autònomes disposaven d'una conselleria específica, encara que amb diferents denominacions —*afers socials*, *benestar social* o *serveis socials*— i contingut. A la resta, els serveis socials pertanyien a altres departaments: a sanitat, treball, esports i joventut o justícia. Alguns ajuntaments també s'organitzaren en macroàrees de serveis personals que aglutinaven moltes de les àrees que es consideren de benestar social.

El Departament de Benestar Social es va crear pel Decret 141/1988, de 4 de juliol. Es tracta d'una norma brevíssima, sense preàmbul explicatiu i amb un article únic: "Es crea el Departament de Benestar Social". Per poder

202. Josep Laporte, *La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980 -1988*, op. cit., p. 39.

203. Per exemple, l'any 1983 ja s'havia creat la Conselleria de Benestar Social a Castella i Lleó i el Decret 20/1983, de 30 de juliol, n'establia l'estructura orgànica; i a la Comunitat Autònoma de Madrid, l'any 1987, s'havia creat la Conselleria d'Integració Social, que es va estructurar mitjançant el Decret 163/1987, de 8 d'octubre.

204. El Reial decret 727/1988, d'11 de juliol, de reestructuració dels departaments ministerials va crear el Ministeri d'Afers Socials.

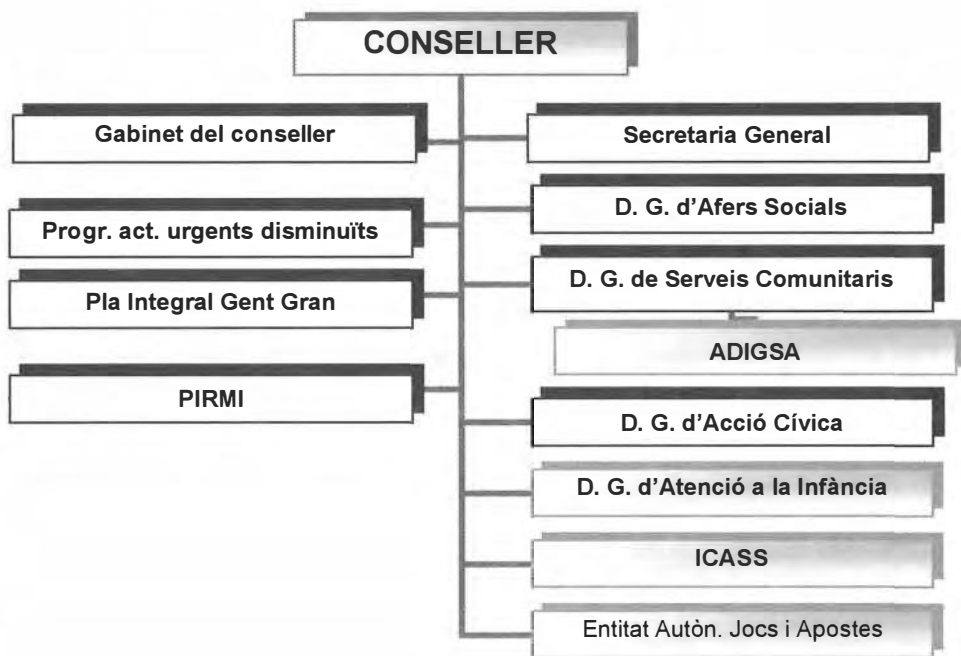
copsar el tipus i l'abast de la decisió, davant la manca d'un pronunciament legal explícit, estrany en una resolució de tanta transcendència política, s'han de revisar les normes i les actuacions posteriors que van anar omplint de contingut aquest nou departament. D'una primera anàlisi de les disposicions, sembla que es pot deduir la manca, almenys explícita, d'un plantejament global, ja que la construcció del nou departament es va anar fent a poc a poc, mitjançant l'adscripció de matèries, funcions, mitjans i organismes, procedents d'altres departaments: orientació del benestar social i acció cívica; formació permanent d'adults; assistència i serveis socials, incloent-hi l'adscripció de l'ICASS; habitatge públic. La seva estructuració va seguir la mateixa sort, es va fer mitjançant un seguit de normes i reformes, que feia la sensació d'una certa improvisació.

En el procés d'unificació dels serveis socials no s'aprecien avenços significatius, des del punt de vista conceptual i organitzatiu. És més, va ser criticada alguna de les àrees incloses, com formació d'adults o la inserció laboral de disminuïts, perquè podien vulnerar el principi de normalitat, i més greu va ser la separació de l'àmbit d'infància, en el període final. Per això, no sembla que la integració dels serveis socials fos l'objectiu del nou departament, que s'anomena de "benestar social", terme que, segons el concepte comunament admès, és molt més ampli que els serveis socials. Per això, aquest departament va prendre com a matèria central els serveis socials i els va ampliar amb altres més o menys relacionades, com reconeixia el mateix conseller de Benestar Social, Antoni Comas: "Hem provat d'incidir en tots aquells temes referits a serveis socials (...). El Departament de Benestar Social ha treballat també en altres àrees, que no són pròpiament serveis socials però que afecten la qualitat de vida dels ciutadans, com ara l'acció cívica, el voluntariat cívic i social, la formació d'adults, els serveis comunitaris, etc." ²⁰⁵ Tanmateix, malgrat la denominació, la nova organització no preveia òrgans específics per a la coordinació de les polítiques, com feren altres comunitats autònomes. ²⁰⁶

Al final de la primera legislatura de funcionament el Departament de Benestar Social tenia l'organigrama següent:

205. *Memòria 1988/1991* (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1992), p. 7-8.

206. Moltes comunitats autònomes ja tenien o crearen òrgans de coordinació en aquesta matèria, per exemple, la Comissió Interdepartamental de Benestar Social de la Junta d'Andalusia (O 7.02.83), el Consell de Benestar Social d'Aragó (D 160/1987 de 20 d'octubre), el Consell Assessor de Benestar Social del Principat d'Astúries (D 56/1988, de 28 d'abril), el Consell Regional de Benestar Social de Cantàbria (D 62/84 de 19 de novembre) o la Comissió Interdepartamental de Benestar Social del Govern de Navarra (DF 102 1985, de 15 de maig).

Gràfic 15: *Organigrama del departament de benestar social*

Font: Memòria del Departament de Benestar Social 1988-1991

L'organització reflectida a l'organigrama mostra una organització molt jerarquitzada en el titular del Departament. Com es pot veure en la representació de l'organització, sota la dependència directa del conseller es barregen els òrgans directius amb les entitats gestores i autònomes i les empreses públiques.

Tanmateix, un dels aspectes en què es féu més evident el canvi de polítiques va ser en les relacions amb els ajuntaments. Des del primer moment es posà de manifest el capgirament que es manifesten en les noves línies d'actuació:²⁰⁷ a) pretensió de trencar els acords establerts i refer i renegociar els convenis d'atenció primària; b) considerar no obligatòria l'ajuda als municipis que tenen competència en atenció primària; c) potenciar les comarques; d) intenció d'elaborar un projecte de llei de descentralització dels serveis socials, que hauria de marcar la descentralització del

207. El conseller, en una reunió que tingué lloc el mes d'octubre del 1988 amb les dues associacions municipalistes catalanes per tractar dels convenis d'atenció primària, exposa les noves línies d'actuació, que són les que s'indiquen, segons la revista *Catalunya Municipal*.

Departament de Benestar Social per comarques; e) el programa que aplicaria en matèria social seria el que CIU va presentar a les eleccions; f) elaboració d'un nou pla d'actuació i d'un altre de lluita contra la pobresa; g) potenciar les oficines de benestar social ("ulls del Departament sobre el territori"). Això no obstant, la decisió de renegociar els convenis va ser esmenada a la reunió següent, al·legant manca d'informació²⁰⁸ (els convenis eren plurianuals), el Projecte de llei va tardar set anys i el II Pla no es va aprovar fins a quatre anys més tard, quan va finalitzar el I PAS.

La Llei 4/1994

Els canvis normatius en els serveis socials en els primers anys del Departament de Benestar Social foren menors. L'única decisió amb rang de llei va ser merament instrumental.²⁰⁹ Les decisions referents al nou àmbit es prengueren en el terreny reglamentari, en què s'observa una exuberància normativa, amb algunes decisions significatives, com ara l'assignació de l'àmbit d'infància a la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI), creada amb aquesta finalitat, separant-la dels altres òrgans generals del Departament i de la gestió de l'ICASS.

Però fou l'any 1994 que s'emprengué la reforma legislativa que pretenia donar cobertura legal a moltes de les iniciatives empreses i fixar jurídicament les noves polítiques. La norma clau va ser la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials,²¹⁰ desplegada bàsicament pel Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials. La Llei esmentada no abordava una regulació total, sinó que modificava aspectes parcials dels serveis socials; per aquest motiu, restaren vigents parcialment les lleis de creació de l'ICASS i la de serveis socials. A causa de la confusió que podia provocar aquesta situació, el Parlament va autoritzar la refosa de les tres lleis en un únic text, que es va aprovar mitjançant el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les Lleis 12/1983, de 14 de juliol; 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials.

Sembla raonable pensar que, després de deu anys de vigència de la Llei de serveis socials, era necessària una nova norma que ajustés el sistema als

208. "Benestar Social no denunciarà els convenis d'atenció primària", *Catalunya Municipal*, núm. 69, 14 d'octubre de 1988, p. 1.

209. Llei 10/1988, de 27 de juliol, que modifica la Llei 12/1983, de creació de l'ICASS, a fi de possibilitar l'assignació de competències al nou departament.

210. Per ampliar aquest tema es pot consultar el treball de Xavier Pelegrí "El sistema català de serveis socials. Anàlisi de la Llei 4/1994 de 20 d'abril", *Revista de Treball Social*, núm. 134, juny de 1994, p. 118-139.

nous temps i que actualitzés els aspectes obsolets, com s'assenyala des de diferents sectors, inclòs el professional, encara que no tothom estava d'acord amb el camí emprès. Per exemple, des d'un sindicat es considerava que "segurament el més positiu hauria estat modificar i ampliar la Llei 26/1985, de serveis socials (...)".²¹¹

El debat parlamentari del projecte de llei es va realitzar el 6 d'abril de 1994, i fou intens i dur.²¹² La simple relectura de les sessions parlamentàries posa en relleu fins a quin punt havien canviat el fons i les formes. En primer lloc, es debateren les quatre esmenes presentades a la totalitat, tres de retorn del Grup Popular, del Grup d'ERC i del Grup Socialista i una quarta amb text alternatiu del Grup d'Iniciativa per Catalunya,²¹³ que varen ser rebutjades per 43 vots a favor, 62 en contra i cap abstenció i després es debateren les 158 esmenes presentades al Ple pels diferents grups parlamentaris.

El projecte fou presentat pel conseller Comas, que després de remarcar la transcendència política i institucional de la norma que es proposava, va justificar el projecte en els següents motius: a) reforçar la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria; b) millorar l'eficàcia mitjançant l'establiment dels serveis mínims de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials i la descentralització; c) atribuir competències a les comarques; d) donar compliment al que preveia el II PAS, i e) respondre al programa d'actuació política aprovat majoritàriament pel poble de Catalunya.²¹⁴ El debat sobre les esmenes a la totalitat, al qual ens referirem, es va sustentar a l'entorn de tres bases argumentals: la forma i el procediment d'elaboració de la llei, el dret als serveis socials i les seves garanties i la nova organització i el repartiment de competències del món local. Les posicions mantingudes pels diferents grups parlamentaris les resumim de la manera següent:

a) En relació als aspectes formals i de procediment, semblava que s'enyorava l'etapa de consens anterior i s'apel·lava a la necessitat d'aconseguir-lo en determinats tipus de lleis, com ara aquesta. Els grups de l'oposició, en contra de l'opinió del conseller de Benestar Social i del grup majoritari,

211. En aquests termes s'expressava Jordi Gutiérrez, coordinador de la Secretaria de Relacions i Acció Institucional i representant de la CONC en el Consell General de Serveis Socials. Vegeu "Projecte de llei de descentralització dels serveis socials: avenç o retrocés?", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 20.

212. "(...) la Llei de serveis socials, que es pot considerar l'instrument legislatiu que enquadra la política general que cal seguir, les normes que posteriorment s'han desplegat han estat insuficients per configurar el que havia de ser el Sistema de Serveis Socials". *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4409 a 4494.

213. Foren defensades respectivament pels diputats Ariza, Bosch, Nadal i Mayol, i contestades pel diputat Codina, del grup de CiU.

214. *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4409-4413.

consideraven que no havia existit una voluntat real de negociació. Així, el representant del Grup Popular manifestava que el projecte “hauria d’haver estat el resultat del consens polític i social”,²¹⁵ el d’ERC lamentava no haver aconseguit “un consens fruit d’una negociació en la qual tothom hagués cedit i finalment la unitat política fos una realitat, almenys en un tema tan important i tan fonamental com el dels serveis socials”,²¹⁶ i la representant d’Iniciativa per Catalunya pensava que la “prepotència no els permet escoltar la veu municipal que a través de nombrosos acords de plenaris els reclama diàleg i acord, ni la veu d’un nombre molt important d’entitats socials i professionals i sindicats que han demanat la retirada d’aquest Projecte”.²¹⁷ Des del Grup Socialista es distingia entre l’actitud negociadora del grup parlamentari i la del departament.²¹⁸

El conseller es defensava: “Em sap greu que tot i l’important procés negociador dut a terme durant aquest període, en el qual s’han acceptat moltes esmenes de la majoria, s’hagi renunciat a un major consens per una qüestió —com deia la mateixa Federació de Municipis de Catalunya— de matisos”,²¹⁹ i el representant de CiU, en el torn en contra de les esmenes a la totalitat, recordava que en el tràmit parlamentari s’havia aconseguit de reduir les més de dues-centes esmenes presentades a les cent cinquanta-vuit que quedaven per al Ple.

b) Pel que fa al tema del dret als serveis socials, el debat va incorporar també els deures, els mecanismes de garantia i el finançament. El conseller de Benestar Social, en la presentació del Projecte, es referia als drets en un sentit genèric i els relacionava amb una xarxa de serveis que, sense explicar com, els havia de fer efectius: “L’objecte i la finalitat d’aquesta Llei es fonamenten, doncs, en el dret dels ciutadans als serveis socials (...); la garantia de la universalització²²⁰ de l’atenció social a la població de Catalunya passa, necessàriament, per l’articulació i la consolidació de la Xarxa (...)”²²¹ Els grups de l’oposició demanaven concreció; així, el representant del Grup Popular se centrava en les obligacions familiars, ja que creia que “el Sistema Català de Serveis Socials no garanteix la universalització de l’atenció social a casa nostra (...). Les prestacions socials es configuren com a prestacions individuals i els drets a aquestes són drets individuals (...), cal concretar (...) un

215. *Ibidem*, núm. 84, p. 4416.

216. *Ibidem*..

217. *Ibidem* p. 4423.

218. *Ibidem* p. 4420.

219. *Ibidem*, p. 4412.

220. En el debat s’observa certa confusió conceptual entre el *dret als serveis socials*, la *universalització* i el *pagament dels serveis*.

221. *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4411.

nou marc legislatiu que determini amb més rigor les obligacions que existeixen entre els membres d'una mateixa família pel que fa a atendre les situacions de desprotecció legal.”²²² Per la seva banda, ERC demanava també la concreció i la definició dels “drets que tots els ciutadans poden reclamar a l'Administració en el camp dels serveis socials (...). Si sabem realment i clara quins són els mínims que s'ofereixen, sabrem quines prestacions han de ser sempre i per a tothom gratuïtes”.²²³ La representant del Grup d'Iniciativa per Catalunya considerava el Projecte de llei “socialment injust”, perquè “preveu el cobrament de qualsevol servei social (...)”, fet que suposa, segons ella, la renúncia del Govern “a convertir els serveis socials en un dels eixos vertebradors del sistema de protecció social al nostre país, com ho són el sistema sanitari o com ho és el sistema educatiu”.²²⁴ Finalment, el diputat del Grup Socialista posava en relleu la manca de finançament: “Aquesta és una llei sense memòria financera, no se sap com es finançarà tot allò que crea i tota la xarxa que intenta definir.”²²⁵

Un altre aspecte que es retreia al Projecte en el debat es referia als beneficiaris, perquè es considerava que quedaven “fora de l'accés als serveis socials especialitzats les persones immigrants no regularitzades o en procés de regularització”.²²⁶ El representant del grup de CIU replicava que el Projecte incloïa aquests casos, ja que es referia a la “persona”: “Deixa molt clarament definit que ningú, cap persona (...) no podrà no ser atesa perquè tingui mancances econòmiques, perquè no tingui els recursos econòmics adients”.²²⁷

c) El nou repartiment de competències que estableix la Llei entre les administracions locals per fer lloc a les comarques va ser un altre element de confrontació. Segons el conseller que presentava el Projecte, afirmava que “aquesta Llei –hi insisteixo– no treu cap competència als ajuntaments catalans, cap ni una; tan sols pretén garantir amb major eficàcia el dret dels ciutadans als serveis socials”.²²⁸ Els grups que presentaren esmenes a la totalitat replicaren argüint que, segons ells, determinades disposicions del Projecte reduïen les competències i l'autonomia. Així, des del Grup Popular es considerava que el Projecte “fagocita competències municipals; tot un avenç en el camí de la descentralització” i es creia que el que es pretenia era “reduir el paper dels ajuntaments a favor dels consells comarcals, per raons d'estricta

222. *Ibidem*, p. 4416.

223. *Ibidem*, p. 4417-18.

224. *Ibidem*, p. 4422.

225. *Ibidem*, p. 4421.

226. *Ibidem*, p. 4422.

227. *Ibidem*, p. 4426.

228. *Ibidem*, p. 4412.

interès partidista".²²⁹ En canvi, des d'ERC, tot i estimar també que el Projecte atemptava contra el principi d'autonomia municipal, es mostraven "partidaris de potenciar els consells comarcals com a organismes de gestió i amb mitjans suficients per poder ser realment governs comarcals".²³⁰ Per la seva banda, la representant del Grup d'Iniciativa exposava que, al seu entendre, el projecte estava "atemptant constantment contra el principi d'autonomia local" i que l'adscripció de les competències dels serveis socials especialitzats als consells comarcals no feia més que allunyar aquestes prestacions de la realitat quotidiana de la població. D'altra banda, aquesta mateixa diputada d'IC, també regidora de l'Ajuntament de Barcelona, es queixava que el Projecte donés el mateix tractament a tots els municipis amb una població superior als 20.000 habitants, proposta que, segons el conseller: " (...)no és possible, ni legalment ni racionalment; legalment perquè les comarques no poden ser altres que les que han estat aprovades per la normativa vigent; per a la ciutat de Barcelona, que estem disposats a acceptar que el nivell de competències que hagi d'assumir resti pendent del que determini la Llei sobre modificació de la Carta de Barcelona; racionalment, perquè si és cert que la Constitució i l'Estatut garanteixen l'autonomia de cada administració pública —per tant, també l'autonomia municipal—, no és possible dotar d'equips socials especialitzats tots els municipis de Catalunya." ²³¹

Aquestes tres qüestions foren recurrents en els debats polítics sobre serveis socials d'aquesta etapa. Altres aspectes tractats en el debat parlamentari es referiren a la tardança en la presentació del Projecte i a la baixa qualitat tècnica i jurídica del text.

La Llei 4/94 es va aprovar, en la major part dels articles, només amb els vots de la majoria, trencant un cert consens implícit que havia envoltat aquesta matèria, com es pot apreciar clarament de la comparació del contingut de les actes parlamentàries dels debats d'aquesta Llei i de la de 1985. No sembla haver-hi dubte sobre el consens que va presidir l'elaboració de la primera norma de serveis socials, fet reconegut des de diferents punts de vista, tant des dels representants del Govern,²³² com des de l'oposició.²³³

229. *Ibidem*.

230. *Diari de Sessions*, núm. 84, p. 4416.

231. *Ibidem*, p. 4413.

232. "l'any 1985, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de serveis socials, una llei àmpliament consensuada entre les forces polítiques de l'arc parlamentari, la qual recollia la modernitat dels plantejaments tècnics (...). Àngela Miquel, directora general d'Afers Socials del Departament de Benestar Social, a "El Pla d'Actuació Social 1992-1995", *Quaderns de Serveis Socials*, maig de 1993, núm. 4, p. 16.

233. És "una llei significativa per l'acord i el consens que va generar al seu entorn". Rosa Barenys, "Aproximació a la història legislativa dels serveis socials", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 9, juliol de 1995, p. 35.

També es reconeixia des del món local²³⁴ oposant-la amb la Llei 4/94, com reclamava la Federació de Municipis de Catalunya en el Manifest Municipal elaborat sobre el Projecte: “que la futura Llei sobre els serveis socials sigui llei de consens polític i social, tal com ho va ser la Llei 26/1985”.²³⁵ També altres veus del món local i sindical, que prenen com a referència l'estil pactista de la primera Llei, opinaven que “seria un error aprovar aquest Projecte de llei sense consens polític i social”.²³⁶ Tanmateix, l'etapa de consens havia mort. Eren altres temps.

Aquesta normativa, doncs, va consolidar jurídicament les polítiques i les línies d'actuació del Departament de Benestar Social, transformant el model existent, mitjançant la modificació substancial d'alguns dels seus elements configuradors. Fins i tot, hi ha qui opina que el que realment cercava el Projecte era modificar aspectes substantius de la Llei de serveis socials, sense una visió global.²³⁷ El model resultant d'aquesta normativa s'analitza més endavant en comentar la situació dels serveis socials a final de segle.

Els plans d'actuació social (II i III PAS)

El Pla d'Actuació Social és l'instrument bàsic de planificació a Catalunya, que té una durada de quatre anys. En aquest període que tractem han estat vigents tres plans: el I PAS (1988-1991), al qual ens hem referit abans, ja que, malgrat ser aprovat en el període anterior, va ser vigent en aquells anys; el II PAS (1992-1995), després prorrogat fins a 1996, i el III PAS (1997-2001). Aquestes planificacions s'elaboren a partir del Mapa de Serveis Socials, que el Govern ha de tenir permanentment actualitzat. Del primer Mapa (1984) ja n'hem parlat, i les posades al dia han seguit bàsicament el mateix esquema.

234. Que “gaudeixi del mateix consens que va assolir la Llei de serveis socials de Catalunya, gràcies als enormes esforços de molta gent i, en especial, de Rosa M. Barenys i Jaume Nualart”. Ramon Nicolau, a l'editorial del *Quadern* dedicat a la descentralització dels serveis socials, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 1.

235. “Manifest municipal sobre la Llei d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials”, segons figura a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 18.

236. Segons manifestava Màxima Martínez, regidora de Serveis Socials i del Programa de Velleja de l'Ajuntament de Sabadell, a “Un Projecte de llei que es queda curt”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 52.

237. “(...) el que pretén el Projecte de llei no és simplement estructurar el Sistema Català de Serveis Socials derogant part de l'articulat de la Llei 12/1983, sinó d'una manera encoverta i sense consignar-ho com a objecte propi, modificar aspectes substantius regulats a la Llei 26/1985 (...) i ho fa, certament, sense la visió programàtica i global que trobem a la Llei 26/1985”. Manuel Palou, membre de la Coordinadora de Tallers de Minusvàlids Psíquics de Catalunya, en l'article sobre “El marc legal de les entitats d'iniciativa social”, *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 27-28.

Una comparació dels plans ens mostra les diferències entre el primer, elaborat en la fase anterior i fill directe del primer Mapa, dels altres dos següents. Les tres diferències que es consideren bàsiques són: a) el grau de concreció; el I PAS, encara que menys ampli, era més concret en determinar els compromisos del Govern, incloent-hi l'avaluació econòmica;²³⁸ b) l'intervencionisme, ja que el I PAS deixava un ampli espai a l'autonomia local i a les entitats privades, cosa que no fan el successius;²³⁹ c) el compromís concret i la valoració econòmica del I PAS en relació a les declaracions més retòriques que econòmiques sobre els drets, el sistema i la xarxa.

En la tramitació del Pla és preceptiu l'informe del Consell General de Serveis Socials, i per primera vegada alguns dels seus membres havien posat en dubte el procés d'elaboració, el seu contingut i fins i tot la legitimació d'un pla al qual no fessin costat la majoria dels membres, tot i que l'informe no és jurídicament vinculant. Tal com consta a l'esborrany de l'acta de la sessió del Ple del Consell General de Serveis Socials del dia 25 de febrer de 1997, el resultat de la votació va ser el següent: "Després d'aquestes intervencions, s'acorda informar el projecte de III Pla d'Actuació Social (1997-2001) amb el vot desfavorable dels representants de la Federació de Municipis de Catalunya i de la representant dels Consells Comarcals de Catalunya. S'abstenen els representants de l'Associació Catalana de Municipis, de la Unió General de Treballadors de Catalunya, de Càritas Diocesana i de l'Organització Nacional de Cecs. La resta d'assistents amb veu i vot n'informen favorablement." Eren clares les discrepàncies amb el projecte d'entitats fortes dins el sector (Càritas, ONCE) i dels representants del món local, fins i tot d'algunes de pròximes al partir del Govern, com els consells comarcals i l'Associació Catalana de Municipis.

Els arguments per a l'oposició a l'esborrany del Pla es basaven en dife-

238. "pel que fa a la segona part, programes i instruments bàsics del sistema, la relació no és de bon tros tan exhaustiva com la del I PAS". E. Esteve i X. Pelegrí, op. cit., p. 13. En el mateix sentit, la representant de l'Associació Catalana de Municipis considerava que el primer "va dissenyar tant el perfil dels professionals com la composició dels equips que havien de dur a terme l'atenció primària (UBASP), va dissenyar les característiques mínimes dels equipaments i els serveis especialitzats, i va posar fil a l'agulla en tota una tasca supervisora que en certa manera garantís la rendibilitat social i econòmica dels serveis existents." Pilar Porcel, op. cit., p. 22

239. Aquesta posició considera el PAS com "un document politicoadministratiu de referència obligada (...)" de competència del Govern, tot i matisar que "(...) aquesta potestat d'indiscutible incidència reguladora del Govern de la Generalitat s'ha volgut exercir amb el màxim respecte envers les competències de les administracions locals." Àngela Miquel, op. cit., p. 17-18.

rents motius. La FMC²⁴⁰ argumentava el vot desfavorable perquè el considerava socialment injust, sense un suport financer clar, amb un caràcter excessivament intervencionista, amb una manca de voluntat política per portar-lo a terme i l'absència de garanties dels drets. El vot negatiu de la representant dels consells comarcals es basava en la "preocupació pel tema del finançament en els consells comarcals, als quals està previst traspasar competències amb una cobertura econòmica insuficient". L'Associació Catalana de Municipis "considera que els traspassos de competències no tenen el suport d'un finançament adequat i, per tant, manifesten la seva abstenció". Del sector de la iniciativa social, la representant de Càritas justificava l'abstenció que "en aquest document no es preveu, de manera suficient, la tasca que realitzen les entitats d'iniciativa social"; i el sindicat de la UGT, que s'havia abstinut, considerava que "el tema assistencial no hauria d'estar subjecte a la voluntat política sinó al dret de les persones".²⁴¹ El conseller menysvalorava els resultats negatius, considerava que al capdavant "només ha merescut el vot en contra de la Federació de Municipis de Catalunya, per raons polítiques",²⁴² ja que segons la informació que va facilitar en la compareixença parlamentària sobre el PAS "(...) els consells comarcals han tret el seu vot negatiu, i ha tret la seva abstenció l'Associació Catalana de Municipis, l'ha tret l'ONCE, i ha quedat, per tant, només, Càritas (...) i la UGT".²⁴³

El III PAS va ser objecte de dos debats parlamentaris: el primer es va dur a terme el dia 30 d'abril de 1997 davant la Comissió de Política Social,²⁴⁴ mitjançant una compareixença del conseller de Benestar Social i del director general de l'ICASS a petició conjunta del Grup d'Esquerra Republicana, Iniciativa per Catalunya - Els Verds i el Grup Socialista, i el segon fou originat per la interpel·lació²⁴⁵ al Consell Executiu sobre el Pla, presentada pel

240. En relació amb aquesta associació municipalista, el conseller assenyalava: "Una altra cosa és que una institució com la Federació de Municipis de Catalunya s'utilitzi amb criteris polítics, que, en aquest cas, sí que és impossible entendre-s'hi; però amb els ajuntaments ens hi entenem, i espero que també en algun moment i algun dia amb la Federació de Municipis de Catalunya", DSPC de 8 de maig, p. 16.

241. Totes aquestes citacions són de l'esmentat esborrany d'acta de la sessió del Consell General de Serveis Socials de 25 de febrer de 1997.

242. *Diari de Sessions* de 8 de maig, p. 8.

243. *Diari de Sessions*, 183/PS, p. 14.

244. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 183/Política Social, 30 d'abril de 1997. Els compareixents varen ser el conseller de Benestar Social, Antoni Comas, i el director general de l'ICASS, Víctor Bayarri. Hi varen intervenir el senyor Joan Ridao, per Esquerra Republicana de Catalunya, la senyora Imma Mayol, pel Grup d'Iniciativa de Catalunya - Els Verds, el senyor Bonet i Palau, del Grup Popular, la senyora Rosa Barenys i la senyora Marina Geli, del Grup Socialista, i el senyor Hinojosa, del Grup de Convergència i Unió.

245. *Diari de Sessions*, núm. 47/SP, 8 de maig de 1997. La interpel·lació fou presentada per Imma Mayol, representant del Grup d'Iniciativa de Catalunya - Els Verds.

Grup d'Iniciativa - Els Verds, que es tractà el dia 8 de maig següent. Els debats en ambdues sessions parlamentàries varen girar novament entorn als quatre punts esmentats: a) aspectes formal; b) autonomia local; c) el dret als serveis socials i les seves garanties; d) el paper de la iniciativa privada.

El III PAS, que tanca les planificacions efectuades al segle XX, fixava com a objectius generals els següents: a) aplicar i desenvolupar els principis constitucionals i estatutaris de política social; b) situar els programes d'actuació en línia amb les recomanacions de convergència de la Unió Europea; c) garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública en l'àmbit territorial de Catalunya; d) establir estàndards quantitatius i qualitatius d'atenció social; e) potenciar la cohesió social i contribuir a l'assoliment de la plenitud dels drets humans. Els objectius operatius s'adreçaven a estructurar la xarxa bàsica inicial de serveis socials i desenvolupar el Sistema Català de Serveis Socials, i per això s'estructurava en diversos programes.

D'altra banda, durant aquests anys es va produir una profusió de plans i programes sectorials i específics. Entre aquests plans cal destacar, per la seva amplitud i participació, el Pla Integral de la Gent Gran,²⁴⁶ que, a més d'un estudi ampli de necessitats d'aquest col·lectiu, recollí els estudis elaborats per diferents grups de treball, que es varen organitzar per àrees temàtiques. En l'elaboració d'aquest Pla, hi varen participar més d'un centenar d'experts, els quals varen elaborar cent onze propostes d'actuació, ordenades temàticament, que s'elevaren al Govern de la Generalitat. Moltes de les recomanacions varen servir de guia per a les actuacions en aquest camp, tot i que no hem trobat constància del seu desenvolupament global i sistematitzat. Cal destacar també el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI, 1990), que va néixer com a conseqüència d'una resolució del Parlament de 17 de novembre de 1989, com a eina per a la lluita contra la pobresa, mitjançant instruments econòmics i mecanismes d'inserció; aquest programa tingué un fort impacte en els serveis socials municipals.

Altres estudis i planificacions destacats d'aquest període foren els següents:

- Pla Interdepartamental d'Integració Laboral de les Persones amb Disminució.
- Pla Integral de Suport a les Famílies.
- Pla Interdepartamental d'Immigració.

246. El *Pla Integral de la Gent Gran* (2 vol.), (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1993) va ser dirigit per la Dra. Àngels Tresserra i coordinat per Francesc Xavier Altarriba, Jordi Cucurull i Antoni Vilà.

- Pla Integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social.
- Pla de Coordinació de Mesures per a Joves Extutelats per la Generalitat.
- Programes de mesures penals alternatives i de justícia juvenil i de serveis socials penitenciaris.
- Programes sociosanitaris: "Vida als anys", de la sida, de drogodependències, d'atenció precoç i d'atenció a la salut mental.

L'ordenament territorial i els serveis socials ²⁴⁷

La divisió territorial dels serveis de la Generalitat

La divisió territorial establerta pel Govern de la Generalitat per a la prestació dels seus serveis ha estat considerada per alguns com caòtica, ja que sembla que "a Catalunya no hi ha un govern, sinó tretze repúbliques independents; les conselleries fan la guerra pel seu compte."²⁴⁸ Cada departament, per a la prestació dels serveis, feia el seu mapa, que no coincidia amb els dels altres, però consideraven, com el cas de Benestar social, que "les diferències són ben justificades (...). Fer el mateix mapa per a tots els departaments seria una manera innecessària d'encotillar-nos i ens faria perdre funcionalitat."²⁴⁹ Tanmateix la consellera de Governació va reconèixer que "la situació actual és d'una gran complexitat", i es va comprometre a estudiar "una racionalització de la divisió territorial".²⁵⁰ L'oposició socialista va presentar una alternativa de mapa únic que buscava coincidències entre les divisions funcionals i les polítiques, entre la regió i la província, que agruparia diverses comarques.²⁵¹ En un sentit semblant el president de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori proposava que "hi hagi un únic responsable per al compliment de cada servei, i que estigui dotat dels mitjans personals, econòmics i organitzatius necessaris".²⁵²

L'esmentada Llei 4/1994 va crear el sector regional de serveis socials,²⁵³

247. Per ampliar, vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *Marc històric...*, op. cit., p. 271-301.

248. Atribuït per Antoni Dalmau a Antoni Farrés, alcalde de Sabadell, d'*El Punt*, a *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 11.

249. Víctor Bayarri, en aquells moments cap del Gabinet d'Estudis Tècnics del Departament de Benestar Social. *Ibidem*, p. 10 - 11.

250. Segons citació d'A. Dalmau amb referència a Maria Eugènia Cuenca, op. cit., p. 11.

251. Proposaven dividir el Principat en cinc províncies —a més de les actuals, l'Àrea Metropolitana— o en sis —amb les Terres de l'Ebre. Des del punt de vista organitzatiu, propugnaven que els governs centrals i autonòmics deleguessin als ajuntaments la prestació de determinats serveis i prestacions per tal de convertir-los en "finestreta bàsica".

252. Les paraules són de Tomàs Pou, president de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, filial de l'Institut d'Estudis Catalans. A. Dalmau, op. cit., p. 13.

253. Vegeu arts. 18 i 33 del Decret Legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

que estava format pel conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial, remetent a la via reglamentària la seva concreció. Cadascun dels sectors havia de tenir un òrgan paritari col·legiat de participació (Consells regionals) format per representants de l'Administració de la Generalitat i de les comarques que l'integren, i se li assignaven funcions d'assessorament, d'informació i de proposta de criteris i mesures de coordinació. Es tracta de la divisió territorial de l'administració perifèrica del Departament de Benestar Social, que se sobreposa a les altres i sense coincidir-hi, acabant de complicar un sistema de per si ja molt enrevessat. El fet que en els esmentats Consells no es preveïés la participació directa dels ajuntaments també va ser motiu de forta polèmica; tanmateix, a la pràctica, almenys durant el període estudiat, no varen funcionar aquests consells.

Els sectors regionals es varen concretar mitjançant el decret 283/1995, que divideix el territori català en sis sectors regionals de serveis socials:

- Metropolità: Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental.
- Comarques de Girona: Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Estany, Ripollès i Selva.
- Camp de Tarragona: Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà, Priorat i Tarragonès.
- Terres de l'Ebre: Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta.
- Ponent: Alta Ribagorça, Alt Urgell, Garrigues, Noguera, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Pla d'Urgell, Segarra, Segrià, Urgell i Val d'Aran.
- Comarques centrals: Anoia, Bages, Berguedà, Cerdanya, Osona i Solsonès.

La reordenació del món local

L'article 5 de l'Estatut d'autonomia estableix que Catalunya "estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals (...), sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat (...)". Un cop aprovades les bases estatals del règim local l'any 1985, es varen poder elaborar les normes catalanes d'organització territorial, que foren aprovades sense consens pel Parlament el mes d'abril de 1987. Aquest bloc normatiu l'integraven quatre lleis: la que regulava el règim de competències provisionals de les diputacions, l'organització comarcal, la que suprimí l'àrea metropolitana de Barcelona i la municipal i de règim local.²⁵⁴

254. Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

L'aprovació de les lleis d'ordenament territorial incidí de forma important en el procés de configuració dels serveis socials. La irrupció de la comarca havia de repercutir forçosament sobre el contingut de competències de les diputacions, i havia d'incidir en les dels ajuntaments, encara que la manera de fer-ho era, sens dubte, un dels aspectes més complexos, ja que s'havia d'evitar qualsevol col·lisió amb els mínims competencials que establia la Llei de bases del règim local i el principi constitucional d'autonomia municipal. El desenvolupament d'aquestes lleis, en relació als serveis socials, es va resoldre amb lentitud i un cert desordre, ja que la norma sectorial que les havia de completar va tardar quasi set anys a aprovar-se, fet que va obligar a suplir-ne l'absència mitjançant normes reglamentàries i fórmules provisionals²⁵⁵ o bé per la via de la concertació.

Pel que fa a les diputacions, davant la impossibilitat de dissoldre-les, opten clarament per convertir Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial, però com que aquesta solució requereix la decisió final de les Corts Generals, s'aprova una llei de competències provisionals, en la qual es respecten els mínims assenyalats pel Tribunal Constitucional, i per a la resta es constitueixen les comissions mixtes de transferències per al traspàs de serveis socials de les diputacions. Malgrat les prescripcions esmentades, al final del període estudiat no s'havia presentat la proposició de Llei a les Corts Generals per convertir Catalunya en província única; pot ser que aquesta Llei, com acostuma a passar amb totes les "provisionals", tingui una llarga vida. Després, la Llei 26/1991 va regular la transferència de competències de les diputacions provincials a la Generalitat, però fins a l'aprovació de la Llei 4/1994 no es varen poder constituir les comissions mixtes, que acordaren el traspàs dels serveis socials de les diputacions de Girona i Lleida (Decret 57/1994) i Tarragona (Decret 147/1994) a la Generalitat. Els traspàsos només els acceptaren, doncs, les tres diputacions que tenien majoria de CiU i, en canvi, amb la Diputació de Barcelona,²⁵⁶ amb majoria socialista, no s'arriba a cap acord i continuà exercint les competències dins els estrets marges que li permetia la legislació.

Pel que fa als serveis socials comarcals, l'any següent de l'aprovació de la Llei d'organització comarcal es creen tres comarques més a les previstes inicialment (el Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça)²⁵⁷ i encara

255. Per exemple, el Decret 220/1989, de 28 d'agost, de delegació de determinades competències de l'Administració de la Generalitat a les comarques en matèria de serveis socials, i l'Ordre de 17 de maig de 1989, per la qual es regula amb caràcter transitori l'atenció primària de serveis socials d'àmbit comarcal mitjançant cooperació interadministrativa entre l'ICASS i els consells comarcals.

256. Sobre la trajectòria i actuacions de la Diputació de Barcelona, vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *Marc històric...*, op. cit., p. 303-315.

257. Llei 5/1988, de creació de les comarques del Pla de l'Estany, del Pla de l'Urgell i de l'Alta Ribagorça.

després es feren alguns retocs a la divisió comarcal.²⁵⁸ Per tant, es pot dir que el naixement efectiu de les quaranta-una comarques es produeix en aquest període que estem estudiant. Alguns dels nous ens comarcals varen poder aprofitar experiències anteriors, com els consells comarcals d'alta muntanya o algunes mancomunitats d'abast comarcal, com la Mancomunitat de la Garrotxa o la de l'Estany. La Llei comarcal, per tal de descentralitzar l'acció pública, determina els àmbits materials sobre els quals li reconeix competències pròpies, que es refereixen bàsicament al benestar social: ordenació territorial i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament i salubritat pública i el medi ambient (article 25). Però deixa en mans de les lleis sectorials la determinació de les funcions concretes, que, com ja s'ha assenyalat, pel que fa als serveis socials es descriuen en l'article 26 de la Llei 4/94, que concreta les competències dels consells comarcals en la matèria.

Tanmateix, els consells comarcals, en el moment de la seva creació, havien adquirit automàticament les funcions previstes a l'article 10 de la Llei de serveis socials, que podien ser complementades després amb una delegació voluntària de competències de la Generalitat.²⁵⁹ De totes maneres, l'assumpte urgent era la regulació de la prestació de l'atenció primària, que constituïa una de les funcions més genuïnes de les comarques per donar suport als petits municipis; per això, s'aprovaren dues normes que regulen transitòriament la cooperació interadministrativa entre l'ICASS i els consells comarcals.

La complexitat i ambigüitat esmentades de la distribució competencial dels serveis socials entre les administracions públiques catalanes dificulten enormement la coordinació i articulació d'accions, fet que es fa evident de manera singular en el territori comarcal, especialment entre les àrees bàsiques municipals (ajuntaments de més de vint mil habitants) i les comarcals, sobretot si pertanyen a partits polítics diferents. Aquest tema encara no està resolt, malgrat que la legislació vigent²⁶⁰ atribueix als consells comarcals funcions "coordinadores" dels serveis socials d'atenció primària i els especialitzats, tot respectant l'autonomia local en la gestió de les competències pròpies. No s'estableix cap espai concret i operatiu per a les relacions, només principis genèrics i deures: d'informació mútua, de cooperació, de col·laboració o de respecte als àmbits competencials.

258. Llei 3/1990, de modificació de la divisió comarcal.

259. Aquest va ser el cas d'alguns serveis per a persones amb discapacitat, que restava condicionada "a l'acceptació dels consells comarcals interessats i a la signatura i la vigència dels convenis de concreció de l'abast de la delegació i de la dotació econòmica corresponent" (article 5.1 del Decret 220/1989, de 28 d'agost).

260. Articles 17 c i d, 26e i 29 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

La situació dels serveis socials al final de segle

Anàlisi dels principals elements del sistema

El dret als serveis socials

La Llei 4/1994 no va modificar la definició ni les referències al dret als serveis socials establerts a la Llei de serveis socials de 1985. En tractar aquest tema, cal distingir entre la proclamació del dret i l'accés a aquest o la seva efectivitat. Segons l'article primer, l'objecte de la Llei és el dret als serveis socials i la seva garantia, però la part dispositiva de la norma continua sense concretar els mecanismes operatius per fer-lo efectiu,²⁶¹ és a dir, per garantir l'accés real als serveis i prestacions. Totes les lleis autonòmiques en la matèria, excepte la catalana,²⁶² no limitaven el dret, si bé feren la restricció en el moment de la seva aplicació en distingir les prestacions bàsiques de la resta.

La llei catalana supedita el dret a les disposicions reglamentàries i, així, permet el debilitament en cadena: primer, es proclama com a objectiu de la llei la promoció i garantia del dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública (article 1 del DL 17/1994); després, es deixa la determinació de l'accés als serveis (moment real de gaudir del dret) en mans de les disposicions reglamentàries (article 7 del DL 17/94), i, finalment, les normes de desplegament (article 5 del D 184/1996) ho supediten a "l'existència de recursos disponibles". Tanmateix, a allò que sí que obliguen les lleis autonòmiques, almenys la catalana, com no podia ser d'altra manera, és que les condicions es regulin mitjançant normes de caràcter general i públic i que el procés d'accés es produeixi en condicions d'igualtat, atenent les necessitats dels sol·licitants (article 8 del DL 17/94).

Per tot això, especialistes en la matèria,²⁶³ després de l'anàlisi del dret als

261. "(...) El disfrute del mismo se verá, de otra parte, condicionado por la capacidad del servicio para responder a la demanda, de modo que la insuficiencia de las medidas establecidas para satisfacer las solicitudes de admisión al servicio pueden llegar a impedir el goce efectivo del derecho." Manuel Aznar, "Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectivas nacional y comunitaria", a *La Europa social a debate* (Junta de Castilla y León, Consejería de Sanidad y Bienestar Social, 1994), p. 193.

262. En aquest mateix sentit, Casado, referint-se als drets que regulen les lleis autonòmiques de serveis socials i comparant-les amb la catalana, considera que "el común de las leyes de primera generación no incluyeron salvedades ni limitaciones en tan importante asunto.", D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 59.

263. Tot i que d'altres consideraven que "dins la xarxa bàsica, el ciutadà té drets subjectius, l'exercici dels quals requereix barems de necessitats protegides i de prelació d'atencions, juntament amb procediments unificats d'accés als diferents serveis". Marino Villa, "Descentralització i coordinació per a la consolidació del Sistema Català de Serveis Socials", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 35.

serveis socials en les normes autonòmiques, concloïen que “la posición jurídica del administrado es lo suficientemente débil y las obligaciones que incumben a la administración lo suficientemente genéricas como para cuestionarse si, pese a las declaraciones legales en contrario, la situación jurídica del administrado en relación con los servicios sociales no pasa de los terrenos del interés legítimo o, a lo sumo, de un derecho condicionado y debilitado”.²⁶⁴ Coincidim amb aquestes opinions i considerem que no es pot parlar d'autèntics drets subjectius, com va reconèixer el mateix Departament de Benestar Social.²⁶⁵ Per això, el Síndic ha reclamat l'atenció dels legisladors en més d'una ocasió sobre aquest aspecte, considerant que “caldrà que, per tal d'articular el sistema de serveis socials, es definissin per part del legislador quins serveis són essencials, això és, quins serveis tot ciutadà té dret a rebre, amb independència de si, ateses les seves circumstàncies, n'ha d'abonar o no una contraprestació econòmica”. Aquest tema que plana sobre les qüestions que abordem continua obert a final de segle, sense que el Parlament s'hi hagi pronunciat.

Molt sovint des d'instàncies polítiques s'atribueix aquesta situació, comuna a les legislacions autonòmiques, a les dificultats per poder assumir la despesa pública els costos econòmics que comporten les prestacions que han de satisfer el dret als serveis socials. Tanmateix, d'altres pensen que s'està obrint un procés de regressió vers una desresponsabilització pública i el correlatiu augment de les responsabilitats individuals, familiars i social, al mateix temps que s'agreguen les dificultats ciutadanes per exigir la prestació del servei.

El principi d'igualtat

A l'aplicació efectiva del principi constitucional de la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures, s'hi ha fet referència en pàgines anteriors en relació amb a l'àmbit autonòmic i local. Els experts des de diferents disciplines i també els gestors de programes i els polítics mostraven la preocupació per aquest tema.²⁶⁶ Casado, en un estudi ben detallat,²⁶⁷ exposa els diferents àmbits en què caldria garantir la igualtat i analitza detingudament les normes i les realitats en els diferents nivells de l'Administració. Tots aquests materials són de gran interès per

264. Manuel Aznar, “Los derechos de los ciudadanos...”, op. cit., p. 193.

265. Carta del síndic de Greuges de Catalunya (expedient núm. 1085/97) de 19 d'octubre de 1997 (registre de sortida 7.205), de resposta a les senyores Marina Geli i Fàbrega i Rosa Barenys i Martorell en demanda d'anàlisi del Decret 394/96, de 14 de desembre, des del punt de vista de les seves repercussions socials, així com de la seva possible inconstitucionalitat.

266. A. Desdentado et al., *Descentralización de los servicios sociales* (Madrid, Marsiega, 1979).

267. D. Casado, *Reforma política...*, op. cit., p. 40-46.

avançar en aquest tema, i sembla un bon camí el que s'estableix a final de segle basat en criteris tècnics i objectius consensuats, més que no pas les fórmules recentralitzadores propugnades en altres moments, que podrien generar altres desigualtats.

En aquesta tasca poden ser d'ajuda les experiències d'altres països descentralitzats, on els municipis tenen una gran autonomia, no tan sols en la gestió sinó també en el finançament dels serveis socials, en els quals s'observa la pràctica de definir uns serveis mínims garantits per a tota la població. Sembla que les posicions, doncs, es van perfilant vers l'establiment d'una norma mínima fonamentada en el consens.

Els drets i deures dels destinataris i usuaris

Els drets i deures dels destinataris i usuaris dels serveis socials estan regulats majoritàriament amb rang reglamentari i de forma dispersa, a diferència, per exemple, de l'àmbit sanitari, on es regulen detalladament amb rang de llei. La comparació de la llista de drets i deures d'ambdós àmbits resulta també desfavorable als serveis socials, que mostren una enumeració molt més reduïda i un contingut més genèric i menys operatiu.

Els drets normalment reconeguts per les normes autonòmiques als usuaris dels serveis socials són: a) no quedar exclòs dels serveis per insuficiència o manca de recursos; b) rebre els serveis amb qualitat, amb independència de la contraprestació; c) rebre els serveis en condicions d'igualtat tenint en compte el seu estat de necessitat; d) a la informació i la participació; e) a la intimitat i a la no-divulgació de dades personals que figurin en els expedients; f) a considerar com a domicili propi l'establiment residencial que l'aculli; g) a la continuïtat a la prestació dels serveis en les condicions establertes; h) a la tutela de les autoritats públiques; i) no ser discriminat en el tractament. Les obligacions es concreten en les següents: respectar i facilitar la convivència, complir el reglament de règim intern del servei o establiment i abonar el preu que correspongui.

En tot cas, evidentment, cal respectar tots els drets i llibertats fonamentals, com el dret de lliure circulació i residència, que exigeix la lliure i prèvia manifestació de voluntat de la persona que hagi d'ingressar en un centre residencial. També cal tenir en compte la protecció i drets dels menors i les persones incapacitades.

Els responsables i obligats

La responsabilitat pública

La determinació del reconeixement del dret als serveis socials i l'establiment d'un sistema de responsabilitat pública no va acompanyada d'una determinació clara de quin contingut i abast té: "Els poders públics han de promoure la prestació de serveis socials mitjançant l'aportació de mitjans financers, tècnics i humans adients" (article 6a del DL 17/1994). A partir d'a-

questes responsabilitats tan genèriques, es fa el repartiment competencial entre les administracions catalanes (ajuntaments, consells comarcals i Generalitat) i els tres nivells funcionals (atenció primària, atenció especialitzada, atenció especialitzada d'abast superior) que resulta molt complex i ambigu, a més de presentar una acusada tendència centralista.

A la taula 28 es relacionen els principals càrrecs de la Generalitat que han desenvolupat les seves tasques en l'àmbit dels serveis socials en l'etapa democràtica fins a final de segle.

Taula 28: Departaments de la Generalitat de Catalunya amb competències sobre serveis socials i els responsables en el període 1977-2001

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pel Departament de Benestar Social

DEPARTAMENT	CONSELLER/A	DIRECTOR/A
SANITAT I ASSISTÈNCIA SOCIAL (5-12-1977/8-5-1980)	Ramon Espasa i Oliver (5-12-1977/9-5-1980) (PSUC)	D. G. Assistència Social Agustí de Semir i Rovira (2-10-1978/8-5-1980)
GOVERNACIÓ (5-12-1977/8-5-1980)	Frederic Rahola i d'Espona (5-12-1977/1-1-11-1978) (independent) Manuel Ortínez i Murt (16-11-1978/24-12-1979) (independent) Josep M. Bricall i Massip (24-12-1979/9-5-1980) (independent)	D. G. Promoció Social Joaquim Maluquer i Sostres (30-11-1978/8-5-1980)

SANITAT I SEGURETAT SOCIAL (1980-1988)	Josep Laporte i Salas (9-5-1980/5-7-1988) (CiU)	D. G. Assistència Social Agustí de Semir i Rovira (9-5-1980/13-6-1980) D. G. Serveis Socials Jaume Nualart i Maymí (2-7-1980/14-1-1983) Francesc Codina i Castillo (14-1-1983/8-3-1984) Joan Oller i Ivern, (en funcions 30-3-1984/20-7-1984) Jaume Nualart i Maymí (20-7-1984/25-7-1988) Joan Oller i Ivern, (amb caràcter temporal: 25-7-1988/ fins a supressió) Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) Francesc Gordo i Lorente (20-7-1984/31-12-1984) Jaume Nualart i Maymí (31-12-1984/25-7-1988)
---	--	---

BENESTAR SOCIAL (5-7-1988/-)	Antoni Comas i Baldellou (5-7-1988/30-11-1999) (CiU) Irene Rigau i Oliver (30-11-1999/ -) (CiU)	Secretaria General Felip Puig i Godes (7-8-1993/29-1-1996) Josep-Anton Fondevila i Nadal (29-1-1996/1-1-2000) Manuel Jovells i Cases (1-1-2000/ -) D. G. Afers Socials Àngela Miquel i Anglarill (22-7-1988/7-8-1993) Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) M. Àngels Treserra i Soler (1-8-1988/30-11-1990) Narcís Nadal i Oller (30-11-1990/24-2-1993) Vicenç Chiquillo i Galián, per suplència (24-2-1993/ 19-11-1994) Josep Maria Ramírez i Ribas (19-11-1994/24-2-1997) Víctor Bayarri i Catalán (24-2-1997/13-12-1999) Montserrat Cervera i Macià (13-12-1999/-) D. G. Infància Joan Cortadellas i Àngel (21-12-1988/13-12-1989) Xavier Manuel i Triquell (13-12-1989/5-4-1991) Carme Drópez i Ballarín (5-4-1991/9-5-1994) Concepció Tarruella i Tomàs (9-5-1994/10-6-1996)
---	--	---

JUSTÍCIA (10-6-1996/-)	Núria de Gispert i Català (10-6-1996/6-2-2001) (CiU) Josep Delfí Guàrdia i Canela (6-2-2001/-) (CiU)	D. G. d'Atenció a la Infància Concepció Tarruella i Tomàs (10-6-1996/2-5-1997) Ramon Buscallà i Corominas (2-5-1997/28-1-2000) Anna Solé i Ramos (28-1-2000/30-11-2000) D. G. d'Atenció al Menor Anna Solé i Ramos (1-12-2000/-) Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (ICAA) Victòria Perearnau i Regàs (1-3-1999/-)
----------------------------------	--	--

Altres obligats

A més de les responsabilitats públiques, les normes autonòmiques n'atribueixen també, encara que amb diferent grau i intensitat, als usuaris i els familiars legalment obligats. Durant aquest període la majoria de comunitats autònomes, per fer front a les creixents demandes (especialment les relacionades amb les necessitats de les persones grans dependents), van haver d'optar per recórrer a la responsabilitat individual i familiar per obtenir més recursos per al finançament, ja que resultava difícil fer-ho per alternatives basades en la solidaritat social, que exigien la intervenció estatal. A Catalunya, el procés, que s'inicià l'any 1992,²⁶⁸ es consolidà a partir de la Llei 10/1996, de 29 de juliol, d'aliments entre parents (després incorporada al Codi de família, aprovat per la Llei 9/1998, de 15 de juliol), que obligà els cònjuges, descendents, ascendents i germans a prestar-se aliments, i preveia que, en cas que no ho fessin, l'entitat pública o privada o qualsevol altra persona que prestés els aliments podia repetir contra l'obligat o els seus hereus, assenyalant que, a petició del fiscal, de l'entitat o persona que prestés els ali-

268. Tenia ja precedents, a partir del Decret 288/1992, de 26 d'octubre, de creació del programa d'ajuts de suport a l'acolliment residencial per a la gent gran, modificat pel Decret 250/1996 i les ordres de convocatòries anuals que ja exigien l'acreditació de desemparament de la persona gran i "demostrar, quan tinguin fills, una situació causada pel fet que els fills no volen o no poden, per dificultats econòmiques, cobrir el cost total de les places (...)" (article 8e de l'Ordre de 12 de juliol de 1996, que convoca aquestes ajudes).

ments, el jutge podia adoptar les mesures que estimés convenients per tal d'assegurar el reintegrament de les bestretes i la prestació dels aliments futurs. Sobre la base d'aquesta Llei, pocs mesos després, el Govern va aprovar el Decret 394/1996, que regulava les contraprestacions dels usuaris en els serveis socials i establia els preus públics dels serveis prestats per la Generalitat,²⁶⁹ fet que s'exposa en tractar el finançament a l'apartat següent.

Les entitats privades queden obligades a complir les finalitats que voluntàriament o contractualment hagin adoptat, tot i que, avui, també es comença a parlar de les responsabilitats socials de les empreses i altres entitats.

El finançament

Ja s'ha insistit en la importància que revesteix el finançament de les prestacions i serveis per fer efectiu el dret als serveis socials i la seva relació amb el sistema de responsabilitats dels usuaris i les seves famílies, de les administracions públiques i de les entitats privades. En el darrers anys es poden observar variacions significatives en aquesta matèria.

Per apropar-nos al finançament dels serveis socials d'aquesta última dècada es revisaran algunes dades generals sobre les despeses de les administracions per tal de disposar d'una visió general i després veure més detalladament els ingressos i les despeses de la Generalitat, de l'Administració local i la central i, finalment, ens referirem a les aportacions dels usuaris i les seves famílies, així com de les entitats privades.

Aspectes generals

Comencem per veure, en l'àmbit estatal, quin ha estat el signe, l'abast i l'evolució dels canvis operats en l'organització territorial i administrativa, per mitjà de la despesa pública global.

Taula 29: Repartiment i evolució de la despesa pública entre els àmbits territorials d'administració (en bilions de pta.)

ANY	ADMINISTRACIÓ CENTRAL		COMUNITATS AUTÒNOMES		CORPORACIONS LOCALS		TOTAL ADMINISTRAC. PÚBLIQUES	
	Import	%	Import	%	Import	%	Import	%
1992	15	63,42	5	22,58	3	14,00	23	100
1993	16	64,18	6	22,76	3	13,06	25	100
1994	18	65,40	6	22,69	3	11,91	271	100

Font: Mapa de serveis socials, 1996

269. El Consell Consultiu de la Generalitat, en el seu dictamen núm. 205, de 24 de febrer de 1998, considera que la decisió té insuficiència de rang, ja que la matèria exigia la regulació per llei.

En les dades de la taula anterior es constata que en els anys centrals d'aquest període, la despesa autonòmica es consolidà a l'entorn del 22,5 %, i s'observa la disminució de les despeses referents a les administracions locals, del 14 % a l'11,90 % en els anys 1992 i 1994, respectivament. Correlativament, de manera paradoxal amb el procés descentralitzador, augmenta de dos punts la proporció de la despesa de l'Administració central.

A l'interior de Catalunya, els pressupostos de serveis socials l'any 1992 eren, en milions de pessetes, els següents:²⁷⁰ Generalitat: 43.470; diputacions catalanes: 6.852, i ajuntaments de més de vint mil habitants: 15.459. El detall per capítols mostra com la Generalitat dedicava la major part dels recursos al capítol IV (42 %) i que, en canvi, les diputacions i els ajuntaments ho feien al capítol I (54,23 % i 44,93 %, respectivament). Aquestes dades mostren la tendència de la Generalitat vers les polítiques de transferències i la de l'administració local més cap als recursos propis.

Si es compara la despesa corrent amb les operacions de capital dels tres tipus d'administració, en imports totals i per habitants resultants, es mostren els escassos recursos per a inversions, fet que dificultava les possibles estratègies de canvi.

Taula 30: *Despesa corrent i operacions de capital en serveis socials*

ADMINISTRACIÓ	DESPESA CORRENT		OPERACIONS DE CAPITAL	
	Import total	Pta. habitant	Import total	Pta. habitant
Generalitat	39.187.048.170	6.555	4.096.802.100	685
Diputacions catalanes	6.694.269.602	1.120	158.522.975	27
Ajuntaments de + 20.000 h.	15.000.859.401	3.480	422.266.474	98

Font: CIFA, 1992

La Generalitat

En primer lloc, farem una aproximació a les grans tendències que han seguit les polítiques de serveis socials en aquests anys, a partir de l'examen d'algunes dades pressupostàries bàsiques de la Generalitat:²⁷¹

270. CIFA, *Els recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de serveis personals* (Diputació de Barcelona, 1993), p. 35-38.

271. *Mapa de serveis socials 1997- 1998*, op. cit., p. 107-114.

Taula 31: *Despesa de la Generalitat en serveis socials. Classificació econòmica (en M de pta.)*²⁷²

CAPÍTOL	1991	1995	1998
Personal	7.293	9.482	9.408,26
Béns i serveis	9.854	18.116	19.306,90
Transf. corrents	19.223	21.126	27.938,57
Amortitzacions	156		
Inversions reals	4.234	2.191	882,12
Transf. capital	1.437	959	845,96
Actius financers	12	33	22,72
TOTALS	42.209	51.910	58.404,53

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

Taula 32: *Despesa de la Generalitat en serveis socials. Classificació per programes (en M de pta.)*²⁷³

PROGRAMES	1991	1995	1998
Disminuïts	8.346	14.527	20.559,71
Vellesa	11.872	17.714	20.338,24
Atenció primària	3.312	3.036	4.877,45
Infància i adolescència	6.610	9.385	8.749,42
TOTAL PROGRAMES	30.140	44.662	54.524,82
Pensions assistencials	10.246	5.632	2.704,16
Administració general	1.822	1.616	1.175,55
TOTALS	42.208	51.910	58.404,53

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

272. Observacions 1991 i 1995: el capítol de personal inclou l'ICASS i la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI); en béns i serveis s'inclou la despesa de l'ICASS i una estimació de la despesa de la DGAI, en les transferències corrents s'ha exclòs del pressupost de l'ICASS els centres especials de treball. Observacions 1998: dades provisionals. Estimació a partir de les dades de l'any anterior.

273. Observacions d'administració de l'ICASS i una estimació de les despeses de la DGAI a partir de les despeses totals.

Taula 33: *Fonts d'ingressos de l'ICASS (en M de pta.)*

PROGRAMES	1991	1995	1998
Transferències Generalitat	19.956	19.960	20.396
Transferències Estat	13.154	18.303	20.464
Altres	320	4.917	4.279
TOTALS	33.430	43.180	45.139

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

D'aquestes xifres relatives als serveis socials de la Generalitat d'aquest període cal remarcar els aspectes següents:

a) Els pressupostos esmerçats a la protecció social en sentit ampli estan estancats entorn del 66 % del total (1991: 66,6 %; 1995: 65,4 %; 1998: 66,8 %).

b) Amb referència al pes del Departament de Benestar Social sobre el total de pressupostos vinculats a la protecció social, aquest va passar de representar el 6,2 % l'any 1991 al 4,2 % l'any 1998, com a conseqüència, en part, del fet que a partir de l'any 1996 la Direcció General d'Infància es traspassa al Departament de Justícia.²⁷⁴

c) La despesa en serveis socials augmenta al ritme següent: 42.208 milions l'any 1991, 51.910 el 1995 i 58.404 el 1998.

d) L'anàlisi de la despesa per programes ens informa de les variacions en el període 1991-1995: l'augment del 113,12 % de les pensions incloent-hi les no contributives; les dedicades a persones amb disminució el 74,05 %; la gent gran el 49,21 %; la infància el 41,99 %, i, en canvi, s'han reduït les referents a l'atenció primària (8,34 %) i administració general (11,31 %).

e) En relació amb l'evolució de la despesa en atenció primària, observem que ha augmentat, encara que d'una manera poc progressiva.²⁷⁵

De les dades de l'ICASS,²⁷⁶ com a entitat gestora de tots els serveis socials (Seguretat Social i Generalitat) fins a l'any 1988, quan se'n va separar infància, són significatives les següents:

²⁷⁴ Decret 184/1996, de 7 de juny.

²⁷⁵ *Mapa de Serveis Socials 1997-98*, op. cit., taula 21, p. 115-118.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 115-118.

a) Referent a les fonts d'ingressos, les transferències de la Generalitat passaren de 19.956 milions de pessetes l'any 1991, 19.960 el 1995 a 20.396 el 1998. Pel que fa a l'Estat, en els mateixos anys l'increment va ser superior: 13.154, 18.303 i 20.464 milions de pessetes; així, el 1998 les transferències són quasi a parts iguals. Tanmateix, la font que més es va incrementar proporcionalment és la d'"altres" —formada bàsicament per les aportacions dels usuaris i familiars obligats—, que passaren de 320 milions l'any 1991 a 4.917 el 1995, encara que a partir d'aquesta data s'estanca, i fins i tot es reduí fins als 4.279 l'any 1998.

b) L'anàlisi de la despesa per programes confirma la potenciació dels programes sectorials; es dedicaren la majoria de recursos a disminuïts i gent gran, que també tenen els increments més forts en el període 1991-1998, davant l'atenció primària, que va experimentar un creixement, encara que en el darrer període (1997-1998) s'observà un canvi de tendència a la baixa.

c) En relació amb les transferències de la Generalitat a les corporacions locals,²⁷⁷ l'import de les transferències corrents va ser de 2.431 milions de pessetes l'any 1991, 2.393 el 1995 i 4.392 el 1998, i les de capital foren de 491 milions el 1991, 218 el 1995 i 163 el 1998. De les transferències del període 1991-1998 es dediquen a atenció primària el 62 %, seguit de gent gran (20 %), disminuïts (11 %) i infància (7 %).

Les maneres que la Generalitat utilitzava per finançar les prestacions de serveis socials varen ser múltiples i variades. Una de les més tradicionals era el finançament a les entitats proveïdores dels serveis. Les dades ens mostren que la insuficiència de places públiques i de la iniciativa social afavorí l'increment de les procedents de la iniciativa privada mercantil, especialment en el camp de la gent gran, en el qual ocupen ja el primer lloc com a proveïdors de places de llars i residències sociosanitàries, mitjançant l'increment de les fórmules de concertació. Tanmateix, la modalitat de finançament més freqüent era encara la subvenció,²⁷⁸ que posa en relleu, un cop més, la debilitat del drets als serveis socials. Aquesta situació provoca que entitats del sector social pensin que "(...) a la pràctica l'Administració ha concertat amb les entitats d'iniciativa mercantil i ha relegat a la via de la subvenció les d'iniciativa social, de manera que es castiga amb un finançament més efímer aquestes darreres institucions (...)"²⁷⁹

Una altra opció fou mitjançant el finançament a les persones de deter-

277 Ibídem, p. 119-152.

278. També s'han incrementat els convenis, encara que sovint són pròpiament d'adhesió i la seva durada és anual i, per tant, persisteix la inseguretats com a la subvenció.

279. M. Palou, op. cit. p. 30.

minats serveis per la via de les prestacions econòmiques individuals, ja sigui ampliant algunes de les existents, per exemple, el programa unificat d'ajudes per a persones amb discapacitat, que ha incrementat la tipologia d'ajudes i serveis, o establint modalitats innovadores, especialment en el camp de la gent gran, com el programa de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada, el programa de suport a l'acolliment residencial, en habitatges tutelats i centres de dia, o l'adreçat a les vacances i estades temporals per a persones grans discapacitades.

En el quadre següent es poden veure les dades globals de les principals ajudes ocasionals:

Taula 34: *Principals ajudes ocasionals*

AJUDES	1997		1996	
	Beneficiaris	Import M de pta.	Beneficiaris	Import M de pta.
Suport a l'acolliment residencial per a persones grans	2.968	2.210.358	1.926	1.066.902
Centres especials de treball per a persones amb disminució	5.315	1.888.659	4.567	1.588.035
Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució	4.960	1.112.535	5.439	1.194.133
Suport a les famílies amb una persona gran discapacitada	1.797	667.135	1.708	567.759
TOTALS	15.040	5.878.687	13.640	4.416.829

Font: elaboració pròpia amb les dades de les memòries del Departament de Benestar Social de 1996 i 1997

Aquestes dades mostren el volum i l'evolució en dos dels darrers anys estudiats. S'hi pot observar la prioritat en la cobertura de les demandes de places residencials per a persones grans i la incipient importància dels programes de caràcter més integrador i comunitari. També cal fer una referència a la polèmica generada pel Departament de Benestar Social, que en aquesta dècada concedia ajudes i subvencions a famílies i institucions de manera nominal, sense convocatòria pública.²⁸⁰

280. "(...) Una política que en més d'una ocasió hem qualificat de *discriminatòria* i *clientelar* en la concessió d'ajuts i subvencions (...); crea una cultura del subsidi i de l'as-

Les Corporacions locals

En relació amb les corporacions locals, cal fer esment, en primer lloc, del repartiment de la despesa global de les administracions locals catalanes, que l'any 1996 va ser el següent:

Taula 35: *Despeses globals de les corporacions locals de Catalunya 1996 (en M de pta.)*

Operacions	Ajuntaments	%	Consells comarcals	%	Diputacions	%	Total	%
Corrents	483.696.756	76,6	15.937.953	48,8	64.479.137	73,8	564.113.846	72,6
De capital	138.691.182	21,1	13.848.366	42,4	13.938.050	16,0	166.477.598	21,4
Financeres	35.008.122	5,3	2.880.783	8,8	8.905.735	10,2	46.794.640	6,0
TOTAL	657.396.060	100	32.667.102	100	87.322.922	100	777.386.084	100
% s/ Adm. territorials	84,56		4,20		11,23		100	

Font: Mapa de serveis socials, 1997-1998

Aquestes xifres indiquen que els ajuntaments en conjunt eren els responsables de quasi el 85 % de les despeses globals de les administracions locals, les diputacions l'11,20 % i les comarques quedaven encara molt lluny, sense arribar al 5 %. D'aquesta despesa, el conjunt d'ajuntaments en destinava a protecció social,²⁸¹ l'any 1996,²⁸² el 41,5 %, percentatge que variava segons la grandària del municipi, i es reduïa la importància relativa d'aquest concepte a mesura que augmentaven els habitants; així, en els més petits arribava al 46,6 % i en el cas de Barcelona el pes es reduïa al 27,4 %. Aquesta despesa en els consells comarcals era inferior i s'observava una preocupant tendència decreixent. Les diputacions gastaven en protecció social entorn del 30 %.

Pel que fa a les transferències des de la Generalitat cap a les corporacions locals en matèria de serveis socials, en la dècada dels anys noranta varen experimentar l'evolució següent:

sistència (...); un intent d'instrumentalització en el teixit associatiu del país." Rosa Barenys, "Com repartir les subvencions", *Endavant*, núm. 20, març de 1991, p. 10.

281. "(...) engloba tota despesa destinada a sanitat, educació, habitatge, benestar comunitari, cultura, altres serveis comunitaris i socials, i també la de seguretat, protecció i promoció social", *Mapa de serveis socials 1997-1998*, p. 122.

282. Es poden consultar les dades de la despesa classificades de l'any 1996 dels ajuntaments, consells comarcals i diputacions a les taules 29, 39 i 30, respectivament, del *Mapa de serveis socials 1997-1998*, p. 123, 125 i 127.

Taula 36: *Transferències de la Generalitat a les corporacions locals en concepte de serveis socials*

Transferències	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Corrents	2.431	3.201	3.364	3.247	2.393	2.611	6.359	4.392
De capital	491	321	337	453	218	158	104	163
TOTAL	2.992	3.522	3.701	3.700	2.611	2.769	6.463	4.555

Font: Mapa de serveis socials, 1997-1998

Les aportacions augmentaren, encara que no ho feren de manera progressiva i continuada. El que sí que és clar i considerable és el descens de les aportacions per transferències de capital.

La despesa dels ajuntaments en serveis socials, agrupada segons la població, mostrava percentatges diferents sobre el pressupost total, que oscil·laven des del 2,38 %, els més petits, fins a més del 4 % els més grans. Malgrat la dificultat d'obtenir informació exhaustiva sobre aquest tema i la relativitat de les dades obtingudes, sembla que els pressupostos dedicats als serveis socials se situaven entorn al 4 %, percentatge de referència que la legislació establia, encara que no obligatòriament sinó simplement com a mesura de foment.

Taula 37: *Despesa corrent municipal en serveis socials per estrats de població, 1990 (en pta./h. i en %)*

Habitants	Total municipal (1)	Serveis socials (2)	(2) / (1)
0 a 500			
501 a 5000	26.044	620	2,38
5001 a 10.000	40.048	2.223	5,55
10.001 a 20.000	53.418	2.473	4,63
20.001 a 50.000	46.208	1.970	4,26
50.001 a 100.000	40.508	1.187	2,93
100.001 a 500.000	37.489	1.818	4,85
Més de 500.000	61.031	2.685	4,40
TOTAL	55.508	2.406	4,33

Font: Mapa de serveis socials, 1996

Si es comparen aquests resultats amb els del primer Mapa de serveis socials, es pot observar un lleuger increment. En les estimacions del primer Mapa, el percentatge se situava entre el 2,8 % en ajuntaments entre cinc mil i deu mil habitants, i el 3,9 % dels de vint-i-cinc mil a cent mil habitants.

Si ens fixem únicament en les dades dels ajuntaments de més de vint mil habitants, que són els que tenen l'obligació de prestar els serveis socials d'atenció primària, el resultats són els següents:

Taula 38: *Despesa en matèria de serveis socials dels ajuntaments de més de vint mil habitants*²⁸³

Nombre d'habitants		3.523.191	
DESPESES (M de pta.)	Pressupost total despesa		398.646,60
	Pressupost de despesa en serveis socials		13.7416,10
	%		3,40
	Despesa mitjana en serveis socials per habitant (pta.)		3.901,60
INGRESSOS (M de pta.)	Pressupost d'ingressos		13.394,80
	APORTACIÓ	TOTAL	%
	Ajuntaments	10.130,80	75,63
	Generalitat	2.252,40	16,82
	Departament Benestar Social	1.723,70	12,87
	Diputacions	385,60	2,88
	Consells comarcals	89,50	0,67
	Altres administracions	161,50	1,21
	Usuaris	366,00	2,73
	Social	9,20	0,07

Font: Mapa de serveis socials, 1997

El percentatge del pressupost esmerçat en serveis socials en aquest estudi s'acostava també al 4 %. En relació amb la distribució dels ingressos, es constata que més de les dues tercers parts provenien del mateix ajuntament, les procedents del Departament de Benestar Social se situaven entorn només del 13 %, les de les diputacions del 3 % i un percentatge semblant corresponia a l'aportació dels usuaris.

L'Administració central

Des del Ministeri d'Afers Socials també es desenvolupaven plans i programes de serveis socials que es justificaven en la necessitat de garantir al conjunt de l'Estat una xarxa pública de serveis socials, mitjançant la cooperació dels diferents nivells de l'Administració, i alhora de reforçar el funcionament del sistema públic de serveis socials. Segurament, tampoc no era del tot aliè a aquestes polítiques l'afany de recuperar competències en serveis socials.

283. Resum de la informació agregada relativa a la despesa i els ingressos dels ajuntaments de més de vint mil habitants que han emplenat la "Fitxa d'informació econòmica a efecte estadístic i de planificació", *Mapa de serveis socials, 1997-1998...*, op. cit., p. 136-137.

Aquests programes s'havien aprovat a la Conferència Sectorial d'Assumptes Socials amb la participació de les disset comunitats autònomes i l'Estat, en la qual es varen fixar els criteris de distribució territorial, basats normalment en criteris de necessitats socials i territorials o bé a partir dels projectes presentats. Per oferir una idea de la magnitud i l'evolució de l'aplicació d'aquests programes a Catalunya, es presenten algunes dades sobre la importància total i relativa del volum econòmic de l'aportació d'aquest Ministeri per programes.²⁸⁴

Taula 39: *Plans i programes estatals del pla concertat*

PLANS I PROGRAMES			1995		1998	
	Total	%	Total	%	Total	%
Pla Concertat de Prestacions Bàsiques de Corporacions Locals	(1989) 283,3	11,12	1.512,5	14,38	1.731,9	14,44
Pla Gerontològic	(1992) 408,1	16,33	654,6	16,36	736,5	16,36
Programa de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social	(1991) 42,4	8,17	34,4	15,82	43,2	14,43
Pla de Desenvolupament del Poble Gitano	(1989) 48,0	9,6	48,2	9,27	47,0	9,4
Programa 0,52 IRPF per a Actuacions Socials	(1991) 724,0	8,71	1.017,0	10,23	2.082	15,39
Pla Nacional de Drogues	(1992) 217,0	5,56	130,0	2,61	-	-
Programes experimentals en l'àmbit de la infància maltractada	(1992) 6,6	6,68	6,6	6,68	9,4	7,63
Pla d'Acció Integral per a Persones amb Discapacitat	-	-	(1997) 57,9	14,43	72,1	14,43

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Mapa de serveis socials 1997-1998

Els usuaris i familiars obligats

La necessitat de cercar noves fonts de finançament per fer front a les necessitats creixents va generar estratègies adreçades als recursos dels usuaris i les seves famílies, especialment en el cas de la gent gran, a partir de l'obligació de prestació d'aliments, de la qual s'ha tractat anteriorment.

Aquesta normativa va suposar un gir total, des de la tradicional forma de pagament, basada en els ingressos de l'usuari (normalment un percentatge de

284. *Mapa de serveis socials 1997-1998*, op. cit., p. 100 i següents.

la pensió) cap a un sistema de preus públics determinats en relació amb el cost del servei, que s'havia de cobrir seguint l'ordre de prelació següent: a) pagament del preu públic per l'usuari i les persones que voluntàriament vulguin obligar-se; b) si no n'hi havia prou, calia cridar les persones obligades a la prestació d'aliments²⁸⁵ per tal que convinguessin l'aportació, i si no era suficient per cobrir el preu fixat, es valorava la capacitat econòmica dels obligats i es determinava l'aportació segons els barems establerts; c) en cas de persistir la insuficiència per cobrir el preu, es tenien en compte els béns de caràcter patrimonial de l'usuari no computats, els quals s'havien d'integrar en el còmput dels ingressos econòmics o bé aportar-se com a garantia de la part del preu no cobert; d) si era necessari, per acabar de cobrir el preu, estava previst de cridar les persones beneficiades en els darrers cinc anys per actes de disposició de béns patrimonials a títol lucratiu de la persona que necessita els serveis socials, per tal d'establir les aportacions que corresponguessin²⁸⁶ o, si s'escau, per posar-ho en coneixement de la justícia; e) finalment, per completar aquest procés l'Administració aplicava les bonificacions corresponents.

La utilització d'aquests criteris, ben característics del model català, permeté un considerable increment dels ingressos de la Generalitat per aquesta via,²⁸⁷ tal com ja s'ha comentat. La normativa general afecta també les corporacions locals que havien de fixar les contraprestacions i els preus dels seus serveis.

Les entitats d'iniciativa social

Existeixen poques dades referents a la contribució que la iniciativa social fa al finançament dels serveis socials de Catalunya, malgrat la seva importància econòmica i social. Tanmateix, una primera aproximació ens la facilita un estudi de l'Institut d'Estadística de Catalunya que va elaborar sobre les aportacions socials, és a dir, aquelles formes de finançament diferents de les procedents dels pressupostos públics (donatius, treball volun-

285. Aquesta decisió pot trobar la justificació legal en la transformació de l'obligació dels familiars d'efectuar les prestacions i atencions *in natura* en obligacions *pecuniàries* derivades del pagament dels serveis substitutoris (J. Egea "L'acció de repetició contra el deutor dels aliments. Solidaritat familiar i prestacions assistencials públiques", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1997). Tanmateix, és viva la polèmica sobre l'abast actual dels deures i responsabilitats individuals, familiars i col·lectives.

286. En l'escrit esmentat del síndic de 9.10.1997 s'aconsellava la revisió d'aquest apartat ja que "només pertoca al donant revocar la donació; en conseqüència, l'Administració no pot obligar el donatari a participar en el contracte assistencial en mèrit d'una eventual revocació de la donació".

287. *Mapa de serveis socials 1997-1998*, op. cit., p. 115, taula 22. Fonts d'ingressos de l'ICASS. 1991-1998. Sobre les "altres fons d'ingressos" comenta: "Representen el 10 % restant del finançament de l'ICASS i inclouen sobretot les aportacions dels usuaris com a contraprestació dels serveis que els són prestats. També inclouen les aportacions econòmiques destinades a la remuneració del mòdul social del Programa 'Vida als anys'."

tari i rendiments patrimonials d'activitats econòmiques), el qual va oferir les estimacions següents:

Taula 40: *Estimació del volum financer total dels principals establiments de serveis socials i de l'aportació de la iniciativa social. 1991*

TIPUS D'ESTABLIMENT	APORTACIÓ INICIATIVA SOCIAL (1)	%	VOLUM (2) FINANCER TOTAL DEL SECTOR	/ (2) en %
Residències de persones grans	812.375.722	59,84	22.900.000.000	3,55
Llars residència de persones amb disminució	100.425.643	7,40	1.150.000.000	8,73
Centres residencials de persones amb disminució	85.967.780	6,33	4.300.000.000	2,00
Centres d'integració social d'infància	20.921.558	1,54	900.000.000	2,32
Centres ocupacionals	168.618.569	12,42	6.400.000.000	2,63
Centres d'atenció precoç	169.229.681	12,47	-	-
TOTAL	1.357.538.953	100	-	-

Font: IEC. Estimació de l'aportació social al finançament dels serveis socials de Catalunya i una aportació per a l'avaluació dels costos i de l'estructura del finançament dels serveis socials (Mapa de serveis socials)

En aquests resultats es pot observar que l'aportació de la iniciativa social per als programes que figuren a la taula va superar els 1.300 milions de pessetes l'any 1991, dels quals les residències reberen més de la meitat. Aquestes aportacions suposaren entre el 2 % i el 9 % del volum financer dels sectors.

Un altre estudi²⁸⁸ de Júlia Montserrat, referent a l'any 2000, fa una estimació de la dimensió econòmica de les organitzacions no lucratives d'acció social a Catalunya. Aquest treball diferencia les organitzacions “professionals” —reben aquesta consideració totes les que estaven autoritzades per gestionar un servei— i les “voluntàries” —que eren les que només duen a terme programes de voluntariat—, i considerava “actives” les registrades a l'ICASS o a l'INCAVOL, respectivament.

288. Júlia Montserrat, “Balance económico consolidado de la acción social”, a Gregorio Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España* (Madrid, Fundación FOESSA, 2003), p. 153 i següents.

Taula 41: *Nombre d'organitzacions no lucratives d'acció social*

TIPOLOGIA	NOMBRE	% TOTAL
Organitzacions professionals	736	58
Organitzacions voluntàries	535	42
Total	1.271	100

Font: Júlia Montserrat, "Balance económico de la acción social", any 2000

D'aquest treball, amb dades de final d'aquesta etapa que s'estudia, cal ressaltar-ne els punts següents: a) de les 5.626 organitzacions de l'àmbit civicosocial (unes 4.500 de l'àmbit social), només se'n té informació de 1.271, és a dir, del total d'organitzacions registrades d'acció social estaven actives només el 28 % l'any 2000; b) el total d'aquestes organitzacions no lucratives, més del 70 % gestionen pressupostos de menys de 50 milions de pessetes anuals. Només el 5 % es poden considerar grans organitzacions; c) només les més grans (2 % o 25 entitats) gestionen quasi la meitat del pressupost (44 %), mentre que les petites (80 % o 1.030 entitats) gestionen només el 21,21 %, fet que posa en relleu la bipolarització en el volum de recursos d'aquestes entitats a Catalunya; d) la despesa total en acció social de les organitzacions no lucratives a Catalunya fou de 138.705,91 milions de pessetes l'any 2000, que, en relació amb el PIB, suposa el 0,70 i una despesa per habitant de 22.150 pessetes l'any 2000.

Es tracta d'un sector important, però amb un percentatge d'actius molt més reduït del que aparenta, amb dos grans grups segons la seva grandària pressupostària. Aquesta autora amplia l'estudi a l'àmbit estatal en altres aspectes, els quals, considerant que, com assenyala l'autora, no difereixen gaire dels corresponents a Catalunya, ens permeten fer algunes aproximacions i mostrar algunes tendències: a) en els darrers vuit anys (1992-2000), la despesa de les organitzacions voluntàries de l'acció social quasi s'ha duplicat, tant en nombre com en pressupost; b) la font més important del finançament de les entitats no lucratives d'acció social procedeix dels pressupostos públics. La mitjana del finançament públic de les fundacions i associacions és del 53 %; c) S'observa un fenomen de transformació d'associacions en fundacions, així com la creació de noves fundacions, especialment de les d'empresa; d) el mecenatge social és pràcticament insignificant en relació amb el PIB, tot i que mostra una tendència a l'alça.

En relació amb les caixes d'estalvis, l'any 1994 s'aprovà el Decret legislatiu 1/1994, que refongué les tres lleis sobre les caixes d'estalvi de Catalunya.²⁸⁹ Aquesta legislació les definí com a entitats financeres no lucratives amb finalitat benèfica i social, establint que els excedents líquids s'havien de dedicar, a més

289. Les lleis que refon són la 15/1985, d'1 de juliol, i la 6/1989, de 25 de maig, i la 13/1993, de 25 de novembre.

de constituir reserves, a fer obres socials, d'acord amb la normativa i seguint les orientacions de protectorat de la Generalitat. Segons dades de l'anuari estadístic de les Caixes d'Estalvis Confederades,²⁹⁰ la despesa en obra benèfica social de les caixes d'estalvi de Catalunya va passar de 21.224 milions de pessetes el 1994 a 24.786 tres anys més tard, de les quals es destinaren a l'àrea assistencial 3.278 i 9.364 milions de pessetes, respectivament; és a dir, es produí un increment del 37,8 %, només superat per l'àrea cultural, que augmentà el 49,5 %.

Les àrees d'actuació de les obres socials de les caixes en l'àmbit estatal l'any 1999 eren les següents:

Taula 42: *Despesa de les obres socials per àrees d'actuació. 1999*

ÀREA D'ACTUACIÓ	MILIONS PTA	%
Cultural	67.169,0	48,3
Assistencial	41.877,6	30,1
Docent	22.965,7	16,5
Investigació	3.941,9	2,8
Sanitària	3.112,1	2,2
TOTAL	139.066,3	100,00

Font: CECA

Al nostre país són també considerables les aportacions de les institucions confessionals. A Catalunya hi ha força confessions religioses establertes (catòlica, protestant, jueva, musulmana, etc.) que tenen les seves pròpies obres socials i que duen a terme accions en el camp dels serveis socials.²⁹¹ Com a mostra del volum i les característiques d'aquestes actuacions es presenten algunes dades referents a l'acció de Càritas Diocesana de Barcelona, que en la dècada 1988-1997 va atorgar més de mil milions de pessetes, que permeteren atendre més de vint-i-dos mil casos,²⁹² la majoria relacionats amb el pagament de despeses bàsiques (aliments, aigua, llum, habitatge, educació, salut, etc.), i d'altres relacionats amb l'accés a serveis socials. Un estudi del recordat col·lega Joan Costa²⁹³ sobre aquestes actuacions en el període 1983-1996 fa aflorar les situacions més peremptòries i, de retruc, posa en relleu els dèficits més punyents de les polítiques de serveis socials.

290. *Mapa de serveis socials 1997-1998...*, op. cit., p. 153 i següents.

291. M. Teresa Crespo i Cristina Rimbau, "Els serveis socials a Catalunya", a Salvador Giner (coord.), *La societat catalana...*, op. cit., p. 744.

292. Segons les memòries de Càritas Diocesana de Barcelona dels anys 1988 a 1997, es destinaren a ajudes econòmiques 1.010.220.646 PTA, que varen permetre atendre més de 22.000 casos (no es corresponen amb persones/famílies ja que algunes reben més d'una ajuda).

293. "Informe sobre les demandes d'ajuda econòmica fetes a Càritas", a *Més a prop de Càritas Diocesana de Barcelona*, núm. 9, maig de 1998.

Les entitats d'iniciativa mercantil

Les empreses també intervenen en l'àmbit social, especialment mitjançant les entitats de patrocini. Segons les estimacions d'un estudi de la Fundació Telefónica,²⁹⁴ a finals de segle en l'àmbit estatal, la quantitat que aporten les empreses en activitats de patrocini en general és d'uns 110.000 milions de pessetes, a més dels 139.000 milions de les caixes d'estalvi, que en conjunt situa les aportacions totals pel patrocini social, cultural i esportiu en 249.000 milions de pessetes, que representa el 0,25 % del PIB l'any 2000. Així mateix, sembla que s'observa una tendència cap a l'augment, especialment en els programes de cooperació internacional i en projectes locals i propers als patrocinadors. Aquesta tendència positiva es pot veure reforçada amb altres de relacionades amb els nous conceptes de responsabilitat social de les empreses.

El sistema i la xarxa

La Llei de serveis socials de 1985 i les disposicions de desplegament havien establert els tres conceptes organitzatius clau: el *sistema*, els *nivells* i la *xarxa*. El Sistema Català de Serveis Socials comprèn, segons l'article 3 del Decret Legislatiu 17/1994, el "conjunt coordinat de serveis socials, establiments, prestacions econòmiques i activitats generals de prevenció, atenció i promoció social que es duen a terme a Catalunya (...)". És més restringit el concepte legal de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública, que seria la part constituïda pels serveis públics i privats concertats, així com pels de la iniciativa social subvencionada (exclou, per tant, qualsevol tipus de prestacions econòmiques i activitats generals i els serveis prestats per entitats privades no concertades ni subvencionades). La Llei remet a les disposicions reglamentàries la determinació de les condicions i els requisits d'inclusió a aquesta Xarxa. Tanmateix, sembla difícil constituir una xarxa amb serveis subvencionats, que són la majoria.

Pel que fa als nivells, la Llei 4/94 estableix la prestació en tres "nivells d'atenció": l'atenció primària, l'atenció especialitzada i l'atenció especialitzada d'abast superior (articles 3 i 4 de la Llei 4/94),²⁹⁵ i detalla els serveis corresponents a cada nivell. Aquesta nova estructuració va ser criticada pels professionals del treball social²⁹⁶ i per la Federació de Municipis de Catalunya.²⁹⁷

294. Fundació Telefónica, *Las fundaciones de empresa en España* (Madrid, 2002).

295. "(...) la tipologia dels serveis d'atenció primària i especialitzada —que fins ara semblava tenir un consens generalitzat— que el Projecte de llei modifica, sense que endevinem les raons que han motivat aquesta nova orientació" (E. Esteve, op. cit., p. 15)

296. Consideraven que era "(...) excessiu el compartiment de serveis i recursos de l'atenció primària i especialitzada entre els diferents nivells territorials, que, segons la nostra experiència professional, pot segmentar les atencions i el treball social i fer difícil el principi d'atenció integral, acceptat per tothom". *Ibidem*, p. 14.

297. La FMC va elaborar una alternativa: "Un primer integrat per les àrees bàsiques de serveis socials d'atenció primària, en municipis de més de vint mil habitants i en aquells municipis més petits que voluntàriament vulguin assumir aquesta competència. Un segon nivell integrat o per les

Els serveis socials d'atenció primària

Taula 43: *Nivell primari: tipologia de serveis mínims*

SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA	Equip bàsic d'atenció social primària
	Atenció domiciliària: - ajuda domiciliària - telealarma i teleassistència
	Serveis residencials d'estada limitada: - acolliment residencial d'urgència per a adults en situació marginació
	Menjador
	Assessorament tècnic
	Centres oberts per a infants i adolescents

Font: elaboració pròpia

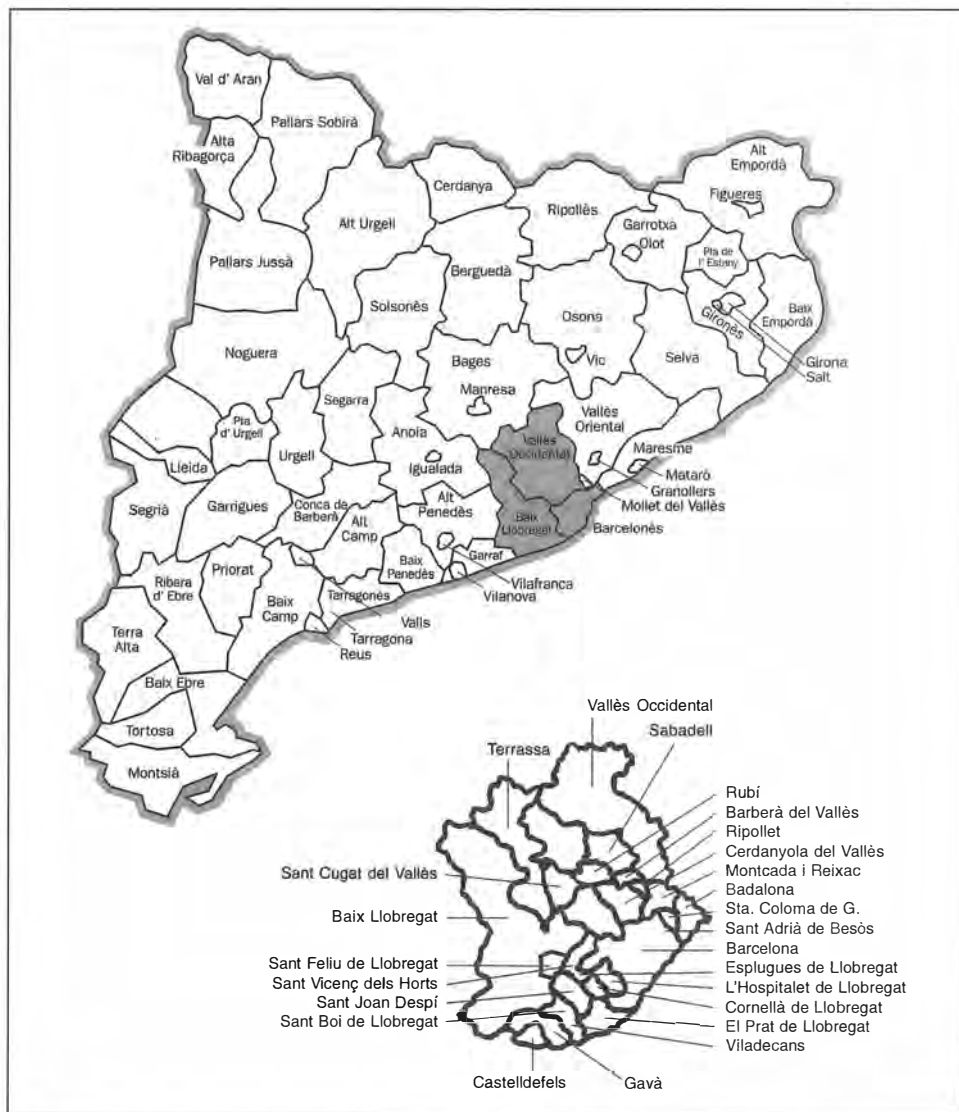
De la comparació del contingut d'aquest nivell primari amb l'anterior s'observa l'ampliació dels serveis, passant d'una atenció primària restringida (unitat bàsica, atenció domiciliària i suport tècnic) a una de més extensa, que incorpora serveis que abans es trobaven al nivell especialitzat (residències d'estada limitada, menjadors, centres oberts d'infants), sense arribar, però, a la inclusió de tots els anomenats *serveis de proximitat* (per exemple, casals, centres de dia o centres residencials per a gent gran o persones amb discapacitat autònomes).²⁹⁸ Queda a mig camí entre el sentit ampli i el restringit, quan avui sembla que "se ve claro que resulta deseable incluir en el mismo todos los servicios de uso frecuente y los de carácter residencial para los que resulte aconsejable el contacto del usuario con su familia y/o su ambiente".²⁹⁹ D'altra banda, aquest nou repartiment competencial no va anar acompanyat de cap previsió sobre el finançament.

àrees de prestació de serveis socials especialitzats, gestionats per aquells municipis amb població superior als cinquanta mil habitants i també per aquells municipis que, amb menys població, voluntàriament ho decideixin, i un tercer nivell del Servei Català de Serveis Socials (SCSS), que dependrà de la Generalitat de Catalunya. Federació de Municipis de Catalunya, "La participació municipal i el seu finançament", *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, abril de 1994, p. 17.

298. Ramon Nicolau i Antoni Vilà, "El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya", *Revista de Treball Social*, núm.151-152, desembre de 1998.

299. Demetrio Casado, *Ordenación de los Servicios Sociales* (Buenos Aires, Ed. Lumen/Humanitas, 1998), p. 20.

Veurem ara algunes dades quantitatives sobre l'evolució dels efectius dels equips bàsics d'atenció primària (EBASP) en la darrera dècada de segle, ja que ens poden oferir informació sobre el ritme de creixement i el grau de consolidació d'aquest nivell. En el punt de partida, com s'ha assenyalat en referir-nos al I PAS, hi havia 170 treballadors socials i 93 educadors; deu anys més tard, l'increment era notable: es comptabilitzen 64 coordinadors, 704 treballadors socials i 320 educadors. Els treballadors familiars de



Mapa d'àrees bàsiques de serveis socials, Mapa de Serveis Socials, 1998.

l'atenció domiciliària varen passar de 88 l'any 1988 a 503 el 1995.³⁰⁰

El detall de l'evolució dels serveis socials d'atenció primària a la dècada del noranta fou el següent:

Taula 44: *Evolució dels serveis socials d'atenció primària*

SERVEI	PROFESSIONALS			1991	1995	1998	
EQUIPS BÀSICS	Treballadors socials			546	592	704	
	Educadors socials			283	304	320	
	Treballadors familiars			370	503		
	Coordinadors			-	46		
	TOTAL			1.199	1.445		
SERVEI D'AJUDA DOMICILIÀRIA	Hores SAD públics					1.751.408	
	Telealarma	Municipals				3.419	
	Teleassistència	Comarcals				483	
	TOTAL					3.902	
MENJADORS ³⁰¹	Places públiques				547 ³⁰²	565 ³⁰³	
	Places privades				1.146	789	
	TOTAL places				1.693	1.354	
RESIDÈNCIES D'ESTADA LIMITADA	Places públiques				164	350	
	Places privades				730	784	
	TOTAL places				894	1.134	
CENTRES OBERTS I PRETALLER PER A LA INFÀNCIA	1996	C. oberts	Pretallers	Total places	%	Centres 1996	Places 1998
	Públics	2.513	1.282	3.795	70,5	91	2.794
	Privats	1.243	346	1.589	29,5	68	1.283
	TOTAL	3.756	1.628	5.384	100	159	4.077

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

300. *Mapa de serveis socials 1997-1998*, op. cit.

301. Sense computar els serveis que dona el SAD ni altres d'alternatius no enregistrats específicament en aquest epígraf.

302. Tant als menjadors com a les residències d'estada limitada s'assignen les dades a l'any 1995, ja que consten al Mapa del 1996, encara que no s'especifica l'any que corresponen.

303. Hi ha, a més, altres corporacions locals que presten el servei mitjançant fórmules alternatives a l'equipament (àpats a domicili, ajut econòmic, etc.).

De l'estudi fet sobre les EBASP amb conveni amb l'ICASS,³⁰⁴ se'n deriva que les *ratios* mitjanes de professionals a l'atenció primària l'any 1994 eren les següents: a) 9.668 habitants per treballador social; b) la mitjana d'educadors a Catalunya era de 20.432 habitants; c) la *ratio* dels treballadors familiars era de 12.464 habitants.

Un treball referent a l'atenció primària en el període 1995-1996³⁰⁵ facilitava algunes dades sobre l'atenció domiciliària que podrien ajudar a dibuixar el perfil dels usuaris i de la prestació en els anys centrals de la dècada dels noranta. L'any 1995, els usuaris d'aquest servei varen ser 6.830, el 63 % dones i el 37 % restant homes. La distribució per grups d'edat era la següent: el 16 % infància, el 22 % de divuit a cinquanta-nou anys i el 62 % de més de cinquanta-nou anys. Les problemàtiques ateses més freqüents eren la malaltia crònica i la manca d'autonomia personal, seguides de les demències i les disminucions. Segons el nucli de convivència, es tractava majoritàriament de persones que viuen soles o en famílies nuclears (26 %), seguides de les que vivien en parella (23 %). Pel tipus de família, el 12 % eren extenses i el 10 % monoparentals. En relació amb la durada del servei, la més freqüent era entre tres i sis hores setmanals (42 %), seguida de les prestacions de menys de tres hores (33 %). Les tasques que duïen a terme se centraven en la higiene i el suport personal —més de la tercera part— i seguien les mancances i l'ordre i neteja de la llar. Un 25 % rebien el servei de telealarma. L'any següent, els usuaris havien augmentat considerablement, fins als 10.097, i es mantenia pràcticament igual la proporció per sexes i edats dels atesos, així com de les problemàtiques ateses i els tipus de convivència i de família. Com a conclusió, el perfil de l'usuari, més ben dit, de la usuària, ja que seria una dona, presenta una edat avançada, sovint en situació de soledat i que pateix una mitjana de dues o més problemàtiques *biopsicosocials*, amb intervencions que pretenen ajudar-la a romandre a casa tant de temps com sigui possible i en les millors condicions. Segons l'anàlisi de les dades corresponents a l'any 1998,³⁰⁶ s'incrementaren els perceptors del servei fins a les 16.590 persones, i es van mantenir sense gaires canvis tant el perfil d'usuari com les característiques del servei, però amb algunes diferències significatives: el grup més nombrós d'atesos ja vivien sols, es reduí encara més el nombre d'hores d'atenció setmanal i augmenten els serveis complementaris, com la telealarma i els menjars a domicili.

304. ICASS, Secció d'Atenció Primària, "Les UBASP a Catalunya. Dades de les memòries 1994", Barcelona, 1996 (mecanografiat).

305. A. Peralta i T. Marín, "Anàlisi de les dades de les UBASP de Catalunya 1995-1996", Desenvolupament Comunitari, 1998 (mecanografiat), p. 11-16.

306. ICASS, "Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998. Anàlisi de les problemàtiques ateses i de l'atenció domiciliària", Barcelona, abril 2000 (mecanografiat), p. 5-10.

En tractar de l'atenció primària d'aquests anys cal recordar l'esmentat Pla concertat de prestacions bàsiques de serveis socials de les corporacions locals establert pel Ministeri d'Afers Socials, que permeté que, a partir de l'any 1988, les comunitats autònomes subscribissin convenis programa per al cofinançament de serveis i equipaments que facilitessin les prestacions bàsiques establertes al Pla. Tanmateix, a partir de l'acord de *flexibilització* de 1994 es desafectaren d'aquest primer nivell i s'estengueren a alguns serveis especialitzats.³⁰⁷ La instauració i aplicació d'aquest Pla ha estat envoltat de polèmica; tanmateix, en el terreny general, ha permès l'extensió de la xarxa, mitjançant la instauració d'uns criteris mínims i l'increment dels pressupostos.

Un altre aspecte del que s'ha de deixar constància es refereix a la mateixa configuració de l'atenció primària, que ha estat objecte de debats i propostes per determinar-ne l'espai, el contingut i l'organització. Per la importància que té aquest nivell, farem una breu referència als documents elaborats i a analitzar els punts més importants de les propostes.

Per a l'estudi de l'atenció primària a Catalunya resulta imprescindible el recull de documents del període 1980-2000, publicat per la Diputació de Barcelona.³⁰⁸ Una anàlisi conjunta dels esmentats documents ens permet fer una síntesi dels punts més remarcables:

a) En relació amb els aspectes conceptuals, el document del Consell assessor sobre serveis socials d'atenció primària i els elaborats des del món local posen l'èmfasi en la participació i el treball comunitari³⁰⁹ com a element clau per aconseguir el benestar de la població. És interessant el concepte de *serveis socials* elaborat en el taller del professionals, que seguint les propostes de Demetrio Casado eixampla aquest nivell fins a incloure tots els serveis i les activitats que fóra bo que la persona tingués a prop. El concepte legal, tal com ja s'ha comentat, presenta una visió parcial, i sembla pensar més en la distribució competencial que no pas en altres consideracions. Des del món local, s'aprecia una revalorització de les funcions tècniques d'informació i orientació, tasca poc preuada en determinats moments.

307. *Mapa de serveis socials 1997-1999* ..., op. cit., p. 101.

308. R. Nicolau et al. (recop.), *Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents...*, op. cit.

309. El president del Col·legi d'Educadors i Educadores Socials a Catalunya, Rafael López Zaguirre, en un article sobre "L'educadora i l'educador social als Serveis Socials d'Atenció primària", publicat al núm. 15 de la *Revista d'Educació Social*, considerava que els "encàrrecs institucionals van encaminats molt més a la gestió, a l'assistencialisme i al control que no pas al desenvolupament de plans d'accions socioeducatives (...). Totes aquestes tasques van, doncs, en detriment del tan anhelat treball de carrer i la de dinamització de la comunitat."

b) En la manera d'organitzar aquest nivell s'observen diferències notables entre els documents, especialment en la concepció territorial i la distribució competencial, així com en l'aplicació del principi d'autonomia que correspon a les corporacions locals en l'exercici d'una competència pròpia. Des del món local es reclama el respecte escrupolós d'aquest principi constitucional i es van elaborar propostes per concretar-los a les diferents funcions: planificació, recerca, coordinació i supervisió de la xarxa, participació, prestacions econòmiques i avaluació.

c) El finançament és una qüestió pendent des del principi, tant pel que fa al repartiment com a la seguretat. Les administracions locals reclamen un criteri clar, com l'aplicat inicialment de les "terceres parts" (Estat —mitjançant el pla concertat—, Generalitat i corporació local), que va canviar el Departament de Benestar Social, en considerar que els ajuntaments de més de vint mil habitants tenien l'obligació de prestar els serveis amb els recursos propis.

d) El dret als serveis d'atenció primària apareix en tots els documents, especialment com a reivindicació des del món local, que considera que justament aquests haurien de ser declarats bàsics o essencials, és a dir, com a dret subjectiu dels ciutadans i amb l'objectiu que a mitjà termini fossin gratuïts tots els serveis prestats des d'aquest nivell.

Al final de la dècada, el Departament de Benestar Social va elaborar un esborrany de decret del Reglament marc d'atenció social primària, que va generar un document de resposta de la Federació de Municipis de Catalunya, de novembre de 2000, en què demanava el replantejament de tot el text i sol·licitava que la Generalitat i els representants de les corporacions locals elaboressin, conjuntament, un nou esborrany. Aquest reglament amb modificacions important en relació al text inicial, fou aprovat a començament del 2003³¹⁰ i és el vigent al final del període estudiat.

Serveis socials d'atenció especialitzada

En aquest nivell es manté l'estructuració per sectors de població (família i infància, gent gran, disminuïts, toxicòmans), tot i que la darrera Llei els subdivideix en dos grups: els d'atenció especialitzada i uns altres que anomena *d'atenció especialitzada d'abast superior*, sense aclarir en què consisteix la diferència. De manera esquemàtica, l'estructuració amb els serveis que integra és la següent:

310. Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària.

Taula 45: *Nivell especialitzat*

SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA (segon nivell)	Família, infància i adolescència	Serveis d'atenció a la infància i adolescència (EAIA)
	Persones amb disminució	Suport a la integració laboral Atenció precoç Centres ocupacionals — teràpia ocupacional — ocupació d'inserció Habitatges amb serveis comuns — llars amb serveis de suport — llars residència Transport adaptat
	Gent gran	Centres de dia Centres residencials — llars residència — residència assistida Habitatges tutelats
	Toxicòmans	Centres de dia
SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR (tercer nivell)	Família, infància i adolescència	Centres d'acolliment Centres residencials d'acció educativa — centres residencials — llars funcionals — pisos assistits per joves de setze-divuit anys Residències d'estada limitada per a dones maltractades Integració familiar
	Persones amb disminució	Valoració i orientació — d'orientació — de valoració Centres de dia d'atenció especialitzada Centres residencials
	Toxicòmans	Residencials

Font: elaboració pròpia



Casal de gent gran "Onyar" de Girona. (Foto Pere Duran)

La norma de desplegament (D 284/94), fent un ús ampli –o potser abusiu– de la disposició final segona que l'autoritzava a “actualitzar la normativa sobre (...) la tipologia dels serveis en els establiments socials”, va aprofitar per afegir dos nous apartats a la tipologia, sense concretar els nivells d'adscripció ni, per tant, les competències i responsabilitats sobre aquests nous serveis, fet que va introduir encara més confusió i inseguretats. Aquests serveis són els següents:

Taula 46: *Ampliació de la tipologia de serveis. Decret 284/94*

SERVEIS DE SUPORT	Serveis de tutela Serveis de suport social a la prestació sociosanitària Serveis d'adopció internacionals Pisos assistits per a joves majors de divuit anys Altres serveis de suport social a l'atenció social a l'atenció primària i especialitzada
ALTRES SERVEIS	Casals per a persones grans i per a d'altres col·lectius Serveis de família d'acollida per a gent gran Serveis de temps lliure per a persones amb disminució

Font: elaboració pròpia

En conjunt, d'aquesta estructuració en resulta un entramat molt complex, ambigu³¹¹ i poc flexible.³¹² Per això, hom s'ha arribat a preguntar si aquesta estructuració només admet una interpretació en clau de repartiment competencial.³¹³

D'altra banda, la regulació amb rang de llei dels nivells d'atenció i bona part dels serveis pot produir un efecte fossilitzador d'una estructura de per si ja molt reglamentarista, compartimentada i rígida, quan les tendències actuals apunten cap al contrari: la innovació, la flexibilitat, la polivalència i l'adaptabilitat dels serveis a les necessitats individuals i socials tan canviants.

Presentem, ara, algunes dades quantitatives adreçades a veure l'evolució de cadascun dels sectors que componen els serveis especialitzats durant aquest període.

311. "L'estructura de la Llei és feixuga i es presta a confusions, i és poc clara l'exposició sobre l'estructura territorial i funcional del sistema", J. Gutiérrez, op. cit., p. 23.

312. "Pel que fa als programes sectorials (família, infància, disminuïts i gent gran), trobem, des del punt de vista tècnic, una heterogeneïtat en l'ordenació i una inconcreció en la manera amb què, en general, s'exposen els continguts (...)". Opinió d'Esperança Esteve i Xavier Pelegrí, op. cit., p.14.

313. "¿Aquesta és una divisió per afavorir la distribució competencial entre administracions, o bé s'ha pensat en aquest model per afavorir el plantejament global i integral de les polítiques?" E. Esteve, op. cit., p.15.

Taula 47: *Evolució dels serveis d'atenció a la família, infància i adolescència*

SERVEI	1995/6			1998	
EQUIPS D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA (EAIA)	TOTAL Equips Població < 18 anys: 1.345.259		33 (1996)	36	
	EVOLUCIÓ Equips: 1992 = 25 Ã 1996 = 33 Ã 1998 = 36				
CENTRES D'ACOLLIDA	Públiques (Generalitat)		112	62,6 %	145
	Concertades (iniciativa social)		67	37,4 %	89
	TOTAL (1995) (aprox. 1/10.000)		179	100 %	234 (11 serveis)
	EVOLUCIÓ places: 1992 = 145 Ã 1996 = 193 Ã 1998 =234				
CENTRES RESIDENCIALS D'ACCIÓ EDUCATIVA	Públiques	Generalitat	575	28,2 %	562
		Adm. local			40
	Concertades (iniciativa social)		1.462	71,8 %	1.313
	TOTAL (1995) (aprox. 1 0/00)		2.037	100 %	1.915 (108 serveis)
	EVOLUCIÓ places: 1992 = 2.909 Ã 1996 = 2.788 Ã 1998 = 1.915				
SERVEIS D'INTEGRACIÓ FAMILIAR	TOTAL serveis 1995 (institucions d'integració familiar i entitats col·laboradores d'adopció internacional)		6	11 2 adm. local 9 inic. social	
RESIDÈNCIES ESTADA LIMITADA DONES MALTRACTADES	Generalitat				82
	Corporacions locals		84	47,5 %	30
	Iniciativa social		93	52, 5 %	9
	TOTAL places 1995		177	100 %	121 (8 serveis)

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

Taula 48: *Evolució dels serveis d'atenció a les persones amb discapacitat*

SERVEIS	DEPENDÈNCIA		1996	%	1998	
ATENCIÓ PRECOÇ	Públiques	Generalitat	18	31,6	8	
		Adm. local			12	
	Privades		39	68,4	37	
	TOTAL		57	100	57	
	unitats (0,2 0/00 de 0-4 a.)				(usuaris 3.684)	
SERVEIS SOCIALS D'INTEGRACIÓ LABORAL (SSIL)	Públiques (Adm. local)		10	11,9	10	
	Privades		74	88,1	97	
	TOTAL SSIL		84	100	107	
					(usuaris 3.798)	
CENTRES OCUPACIONALS					T. O.	S.O.I.
	Públiques	Generalitat	809	12	112	-
		Adm. local			359	124
	Privades		5.950	88	5.670	2.125
	TOTAL places		6.759	100	6.141	2.249
			(136 centres)			
LLARS RESIDÈNCIES I HABITATGES AMB SERVEIS COMUNS	Públiques	Generalitat	136	7,9	84	
		Adm. local			58	
	Privades		1.589	92,1	1806	
	TOTAL places		1.725	100	1.948	
			(147 serveis)		(156 serveis)	
EQUIPS VALORACIÓ I ORIENTACIÓ (EVO)	TOTAL EVO		13		14	
CENTRES DE DIA D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA	Públiques	Generalitat	282	25	245	
		Adm. local			30	
	Privades		845	75	426	
	TOTAL places		1.127	100	701	
			(2 serveis)		(30 serveis)	
CENTRES RESIDÈNCIALS	Públiques	Generalitat	678	26,0	678	
		Adm. local			16	
	Privades mercantils		450	17,3	450	
	Privades iniciativa social		1.480	56,7	1.375	
	TOTAL places		2.608	100	2.519	
			(57 centres)		(56 serveis)	

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

Taula 49: *Evolució dels serveis d'atenció a la gent gran*

SERVEIS	DEPENDÈNCIA		1996	%	1998
CENTRES DE DIA	Públiques	Generalitat	1.273	54,2	1.253
		Adm. local			696
	Privades	I. mercantil	201	8,5	1.286
		I. social	877	37,3	1.572
	TOTAL places		2.351 (96 serveis)	100	4.807 (294 serveis)
	<i>EVOLUCIÓ places: 1992 = 1.286 (0,15 % s/pobl.) ➔ 1996 = 2.351 (0,27 % s/pobl.) ➔ 1998 = 4.807 (0,48 % s/ pobl.)</i>				
RESIDÈNCIA I SOCIOSSANITÀRIES	Públiques	Generalitat	6.427	17,9 %	3.411
		Adm. local			2.760
	Privades	I. mercantil	14.245	39,7 %	16.352
		I. social	11.017	30,7 %	11.382
	Sociosanitàries		4.202	11,7 %	4.170
	TOTAL places		35.855 (823 serveis)	100 %	38.075
	<i>FINANÇAMENT PÚBLIC. Reben finançament públic Entitat concertada + programa suport acolliment residencial = total I. social 660 1.160 1.820 I. Mercantil 346 2.528 2.874 Sociosanitaris 4.170</i>				
HABITATGES TUTELATS	Públiques	Generalitat	32	48,2 %	73
		Adm. local			134
	Privades	I. mercantil	57	51,8 %	10
		I. social			91
	TOTAL places		89		308 (19 serveis)

Font: elaboració pròpia amb dades del Mapa de serveis socials de 1996 i del Mapa de serveis socials 1997-1998, Departament de Benestar Social i ICASS

Aquestes xifres mostren un ritme considerable i desigual de creixement, així com la consolidació d'una xarxa mixta publicoprivada, que ja deixa entreveure una forta presència de la iniciativa mercantil, i una consolidació de l'organització i dels recursos tècnics, humans i econòmics.

La participació

La Constitució espanyola, a més de recollir les formes clàssiques de participació representativa, introdueix noves formes de prendre part en els àmbits econòmics, socials i culturals, com l'empresa, la planificació econòmica, els sindicats i les associacions empresarials, els mitjans de comunicació social públics i, finalment, de manera potser més intensa, en l'àmbit del benestar: "participació dels interessats en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de vida o el benestar general" (art. 129 CE).

Sobre la base d'aquest darrer precepte constitucional, la Llei 12/1983, de creació de l'ICASS, va establir com a òrgan de "participació democràtica en el control i en la vigilància de la gestió" el Consell General de l'ICASS i les seves comissions executives territorials, integrats per representants dels sindicats, les organitzacions empresarials i la Generalitat a parts iguals (article 7). Aquest òrgan, creat a imatge i semblança dels establerts en l'àmbit estatal, tot i que havia estat objecte de crítiques per l'absència de representants de les organitzacions cíviques del sector i dels professionals, no es va arribar a canviar, ni tan sols es va reformar o unificar aprofitant la Llei de serveis socials.

La Llei de serveis socials, com s'ha comentat, va optar per una fórmula de participació àmplia a tres nivells: a) general, el Consell General de Serveis Socials, i el Consell General de l'ICASS que va crear l'esmentada Llei 12/1983; b) local, la creació de consells locals de serveis socials és voluntària i les corporacions gaudeixen d'un ampli marge en la seva constitució, composició i atribució de funcions; c) de centres de serveis socials (consells assessors i de seguiment) n'estableix l'obligatorietat, però només si rep o sol·licita finançament públic.

Les formes de participació en serveis socials establertes són de baix perfil: molt formals, amb funcions de caràcter consultiu i assessor, perceptives però no vinculants, que no permeten incidir en la presa de decisions, i amb una composició en la qual, paradoxalment, predominen els representants públics, com assenyala Sarasa: "Las leyes autonómicas de servicios sociales han obligado a crear consejos de participación, de carácter consultivo, donde participan representantes del tercer sector, representantes políticos, técnicos de la administración pública y expertos, si bien las organizaciones de la iniciativa social siempre están en minoría a la hora de votar. Ello hace que estos consejos consultivos tengan limitaciones importantes a la hora de influir en los programas públicos".³¹⁴

Al costat d'aquestes formes tradicionals i formals de participació hi ha algunes experiències locals participatives de caràcter innovador. Els muni-

314. S. Sarasa, "La última red de servicios personales", a J. Adelantado, *Cambios en el Estado del bienestar...*, op. cit., p 363.

cipis catalans varen ser dels més dinàmics en aquest aspecte, foren molts els ajuntaments que crearen consells d'entitats, ja siguin sectorials o territorials, i s'avançà molt en el compromís amb les Agendes 21 locals i en l'experimentació d'altres formes participatives que afectaren els serveis socials. En general, al final dels anys noranta s'apreciava un procés d'expansió d'aquestes experiències més desenvolupades en les ciutats mitjanes i grans, encara que també hi ha experiències interessants en petits municipis.

Per fer la valoració de final d'etapa, res millor que donar la paraula a un especialista que posa en relleu els clarobscurs de la situació: "Avui ens trobem amb un marc normatiu formal que recull la participació ciutadana com un dret important, que preveu la creació de desenes d'òrgans consultius i participatius, la qual cosa contrasta amb una realitat associativa poc entusiasmada —i poc preparada— per intervenir-hi i, en general, molt subsidiada, amb dificultat d'elaborar el seu propi projecte, la qual cosa hauria de provocar preocupació en els dirigents polítics i associatius."³¹⁵ Aquest estudiós proposa continuar i aprofundir en la recerca i l'experimentació de noves iniciatives de democràcia participativa.³¹⁶

Els aspectes relacionals públic-privat

Les aportacions de la iniciativa privada en els serveis socials han estat objecte de diferents referències en el transcurs del treball. En aquesta etapa final que comentem es va intensificar el debat —a Catalunya i també a Espanya i Europa— sobre les funcions del sector privat i les relacions amb les autoritats públiques. Temes com el voluntariat o el paper de la iniciativa privada mercantil emergeixen amb força i es discuteix sobre el seu rol i possibilitats.

El paper de les entitats de l'anomenat *tercer sector* s'ha revalorat en les nostres societats occidentals de finals de segle: "Hoy en día resulta de capital importancia devolver los intereses de los ciudadanos al centro de la palestra de la política, así como tomar en muy seria consideración aquellos organismos democráticos —tales como asociaciones y otras organizaciones de voluntariado— que han sido creados por los ciudadanos y que son dirigidos con un ajustado sentido de la responsabilidad civil",³¹⁷ reclamant el reconeixement d'aquestes entitats, el respecte a la seva independència i la

315. F. Pindado, op. cit., p. 38.

316. Quim Brugué ha elaborat una diferenciació interessant entre la *democràcia participativa* (es defineixen els ciutadans com a membres d'una col·lectivitat, en la qual es produeixen relacions de solidaritat i en la qual es desenvolupen mecanismes de regulació social) i la *democràcia supermercat* (els ciutadans com a posseïdors de drets individuals que s'han d'articular a partir de mecanismes que n'impulsin la llibertat i capacitat d'elecció).

317. Dirk Jarré, "La Europa de los ciudadanos. Un proyecto de sociedad civil. El papel de las asociaciones y de las organizaciones de voluntariado", a *Cohesión Social y Ciudadanía Europea* (Barcelona, Fundació "la Caixa", 1994), p. 46.

incorporació en el procés de presa de decisions. Tanmateix, no és pas fàcil l'articulació relacional d'aquest sector amb el públic.

Des de les polítiques socials europees en aquests anys també arribaven discursos en aquest sentit. El *Llibre verd de la política social europea*,³¹⁸ que va tenir una àmplia difusió en el sector de serveis socials, assenyalava la necessitat de crear una "societat activa" i establir nous enfocaments de la responsabilitat, tant en el terreny individual com col·lectiu, públic o privat; noves funcions per a les diferents entitats (interlocutors socials, organitzacions voluntàries, entitats locals); noves formes de solidaritat que incrementin la cooperació entre tots els agents en el camp de la política social.

A aquestes entitats se'ls acostuma a atribuir un conjunt de funcions que tenen efectes positius per a la comunitat (innovació, defensa dels drets, garantir valors democràtics, mediació, entre d'altres), però a voltes poden col·lidir o almenys entrar en contradiccions entre si, especialment quan l'entitat decideix, per voluntat pròpia o encoratjada per l'Administració, de crear i gestionar serveis per al compliment de les seves finalitats i necessita finançament públic per portar-ho a terme, o quan simplement viu de subvencions i ajudes públiques, ja que llavors l'autonomia disminueix.³¹⁹

En la primera etapa de la Generalitat, la Direcció general de serveis socials va establir amplis i flexibles canals de participació que, després amb la Llei de serveis socials, es formalitzaren. L'ICASS va desenvolupar les relacions amb les entitats a través de la via del finançament (convocatòries, convenis, etc.). Amb l'arribada del Departament de Benestar Social, com ja s'ha explicat, la política de relació amb el territori s'instrumentà amb l'obertura de canals directes amb les entitats, mitjançant les direccions generals d'Acció Cívica i Serveis Comunitaris, principalment.

Quant a les relacions de la Generalitat amb el moviment voluntari,³²⁰ ja ens hi hem referit en descriure el període anterior. En aquesta etapa, l'any 1988, es varen fer unes segones jornades a Monells, amb la participació de la Direcció General d'Acció Cívica del Departament de Benestar Social, en què destacava, entre les onze conclusions aprovades, la proposta de "creació d'una

318. Comissió de les Comunitats Europees, *Libro Verde. Política Social. Opciones para la Unión* (Luxemburg, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994).

319. "Las relaciones económicas del sector voluntario con el público son otra vía por la que viene el riesgo de neutralización o debilitamiento de las funciones liberales de aquel. (...) Otras entidades voluntarias dependen, no de la contratación pública de servicios, sino del otorgamiento discrecional de subvenciones. Ambas vías de relación económica son perfectamente legales, pero su aplicación da lugar a eventuales o crónicos abusos de los poderes públicos", D. Casado, *Imagen y realidad de la acción voluntaria* (Barcelona, Hacer Editorial, 1999), p. 134.

320. Per ampliar vegeu: Lluís Martí, "Organització de l'acció voluntària a Catalunya", a *Perspectives de l'acció voluntària*, op. cit., p. 121.

entitat mixta entre la Generalitat i la Federació de Voluntariat Social”, que va ser l’embrió del futur Institut Català del Voluntariat (INCAVOL), creat per la Llei 25/1991, de 13 de desembre. Aquest Institut està regit per un consell rector presidit pel conseller de Benestar Social i format per representants de sis departaments de l’Administració de la Generalitat, de les dues organitzacions municipals i cinc representants del món associatiu i, alhora, disposa d’un consell assessor. Les funcions que li atorga la Llei són: a) el foment del voluntariat i l’atorgament d’una presència social; b) el suport al món associatiu; c) la promoció de la formació, i d) la informació i l’assessorament. És del tot necessària una investigació específica sobre el moviment voluntari d’aquests anys i sobre la incidència del funcionament d’aquest Institut, ja que de l’anàlisi de les memòries d’activitats realitzades sembla que se’n dedueix un desbordament de la idea inicial de servei i que es tendeix a funcions més pròpies d’una federació d’entitats, a les quals fa l’efecte de suplantar. Posteriorment, en l’àmbit estatal, tant des de les autonomies com des de l’Estat, també es varen adoptar decisions sobre aquest moviment, especialment de caire normatiu, amb lleis sobre el voluntariat i reglaments de control.

Les tensions que provocava aquest tema en l’àmbit local europeu va originar un interessant dictamen del Comitè de les Regions (CDR) sobre “El paper de les associacions de voluntariat. Una contribució a la societat europea”,³²¹ que posa sobre la taula els punts bàsics del debat que considerem aplicables al nostre país. Aquest document, després de fer referència a les arrels locals de la iniciativa social destaca la importància social i política que desenvolupa en la construcció de la ciutadania i en el reforç de la democràcia i el seu paper com a element de canvi i d’innovació. El Comitè esmentat recomana la col·laboració entre el sector associatiu i el públic, incloent-hi la possibilitat de diàleg crític, i evitant la dependència. En les conclusions encoratja les associacions a continuar sent independents i a explorar noves formes de diversificar la base econòmica de les seves activitats i expressa el seu desig que continuïn la feina amb mètodes democràtics i el diàleg amb els poders públics, encara que això no hauria d’impedir a les associacions l’expressió de les seves idees radicals i alternatives.³²²

Les noves xarxes de benestar social

Resulta una paradoxa que la creació d’una conselleria específica en la matèria no assolís els efectes integradors tan anhelats, sinó que en alguns aspectes es desteixí una part d’allò aconseguit. Cal tenir en compte que la proposta integradora dels primers documents formava part d’un projecte

321. Dictamen del Comitè de las Regions sobre “El papel de las asociaciones de voluntariado - una contribución a la sociedad europea” (98/C 180/10), Diario Oficial de las Comunidades Europeas d’11.6.98.

322. *Ibidem*, apartats 4.6 i 4.7, C 180/62.

indissolublement unit al “municipalisme” i a la “responsabilitat pública”. Dit d’una altra manera, la proposta inicial propugnava un sistema integrat de tots els serveis socials, però descentralitzat en l’Administració més propera i sota la responsabilitat pública, sense negar una gestió mixta.

En canvi, un dels puntals de les noves polítiques del Departament de Benestar Social era la ferma voluntat d’actuar directament al territori i de mantenir relacions immediates amb la població i les entitats privades que hi actuaven. Però, com que el sistema de serveis socials ja estava implantat, tècnicament i jurídicament, des de l’etapa del consens amb intervenció del mateix govern i del món local,³²³ calgué cercar noves estratègies, que bàsicament consistiren a crear una xarxa paral·lela. El cas paradigmàtic d’aquestes noves polítiques va ser la potenciació de les esmentades oficines de Benestar Social, que tenien assignades algunes funcions³²⁴ que podien entrar en competència o encavallar-se amb les pròpies dels serveis socials locals.

Recordem que aquestes oficines no les va crear el Departament de Benestar Social, sinó que tenien l’origen en un decret de l’any 1983, que va establir el Servei d’Orientació de Benestar Social, que amb la creació del Departament de Benestar Social, l’any 1988, es va traspassar a la Direcció General d’Acció Cívica, que va aprofitar l’avinentsa per convertir-la en una plataforma d’una nova xarxa.

La Federació de Municipis de Catalunya va demanar formalment l’any 1990 el traspàs de les oficines als municipis respectius, perquè considerava que es tendia a crear una nova xarxa assistencial, que envaïa les competències locals i que era un instrument de penetració política. Des de la Generalitat es considerava que les funcions no tenien res a veure amb l’atenció primària, ja que es referien a la informació i orientació per a la gestió de les prestacions del Departament de Benestar Social i que, per tant, no vulneraven la distribució competencial. El debat sobre aquest tema es va allargar durant tot el període que tractem. Aquestes oficines experimentaren, principalment en els primers anys del nou Departament, un gran creixement. A aquesta xarxa, s’hi varen afegir els anomenats *hotels d’entitats*³²⁵ i a finals de 1998, la Direcció General d’Acció Cívica gestionava onze hotels d’entitats, que acollien 301 associacions. A més, tenien casals cívics destinats a la “dina-

323. Entre les recomanacions aprovades pel Consell Assessor sobre Serveis Socials d’Atenció Primària, en el punt 1.5 s’establí que “en les àrees geogràfiques on existeixin oficines de benestar social, caldria establir una coordinació entre aquestes i els SSAP, per tal d’evitar la duplicació de serveis i la dispersió d’esforços. En aquest sentit, quan se’ls presentin problemàtiques relacionades amb els serveis socials haurien de ser adreçats als SSAP”, *Recomanacions sobre serveis socials d’atenció primària...*, op. cit., p. 27.

324. Vegeu Memòria del Departament de Benestar Social 1988/1991, op. cit., p. 122-126.

325. Tenien la funció de “cessió de despatxos al teixit associatiu de Catalunya” i que, així mateix, disposaven “d’una programació de cursets, conferències, jornades, tallers i altres activitats, pensats per aprofundir en el suport a les associacions a les quals presten serveis”.

mització sociocultural". Posteriorment, s'hi va incorporar la densa xarxa dels casals de gent gran,³²⁶ que fins llavors s'havien considerat dins l'àmbit dels serveis socials. Amb tots aquests equipaments es va anar teixint una nova i potent xarxa, anomenada *xarxa d'equipaments cívics*, que a finals del 1998 estava composta per 186 equipaments: 64 oficines de benestar social,³²⁷ 22 casals cívics, 5 ludoteques, 84 casals de gent gran i 11 hotels d'entitats.³²⁸

Una altra via de penetració al territori es va establir mitjançant la nova Direcció General de Serveis Comunitaris. Les actuacions al territori des de Serveis Comunitaris varen ser múltiples i variades. Inclogueren des d'unitats d'atenció al ciutadà i comunitats de propietaris, plans d'actuació integral, com el pioner de Riu Sec (Ripollet), fins a programes més actuals, com ara "Posa't a punt", "Aprendre a aprendre" o el d'atenció a la comunitat gitana.³²⁹ Aquestes polítiques xoquen amb els de la "xarxa única" propugnats des del món local, en el qual es considerava que "(...) es manté la proliferació de xarxes diferents i inconnexes de serveis socials d'atenció primària com a via única d'accés, d'informació i d'orientació al sistema de serveis socials. Això impedeix una vertebració més efectiva del sistema i avançar en la constitució efectiva d'una xarxa única (...)." ³³⁰

Serveis socials locals

El món local, que fou molt actiu en tots aquests anys, va celebrar diversos estudis, debats, jornades i congressos sobre serveis socials, tant a escala estatal³³¹ com a Catalunya,³³² i va posar en marxa iniciatives i experiències de gran interès. Tanmateix, en aquest treball de caràcter general,

326. Ibídem, p. 134.

327. Sense tenir en compte les "altres" oficines de Benestar Social: la Virtual (espai tridimensional a Internet que atén demandes d'informació, impresos, etc.), la Mòbil (vehícle donat per la Fundació "la Caixa", que disposa d'un punt blau d'informació per a les persones grans) i el Portàtil (tràmit o consulta al mateix domicili de l'usuari). Memòria del Departament de Benestar Social 1998, op. cit., p. 140-141.

328. Ibídem p. 134.

329. Memòria del Departament de Benestar Social 1988-1991 i Memòria del Departament de Benestar Social 1998, op. cit.

330. R. Nicolau, op. cit., p. 20.

331. En concret, ens referim a les Segones Jornades sobre Serveis Socials en l'Administració Local, celebrades a Maó del 20 al 22 d'abril de 1989; les III Jornades, que tingueren lloc a Palència el dies 22 i 23 d'abril de 1993; el Congrés de Serveis Socials Municipals d'àmbit estatal, dut a terme a Sitges del 2 al 4 de març 1995; i el Congrés de Còrdova, organitzat del 15 al 17 d'octubre de 1997.

332. Jornades sobre Corresponsabilitat en el Reconeixement dels Drets i les Garanties dels Serveis Socials: "Una aportació municipalista", que tingueren lloc a Castelldefels el 4 i 5 de juny de 1998, i els treballs elaborats amb motiu dels vint anys d'ajuntaments democràtics, que en l'àmbit dels serveis socials generaren un seminari a Barcelona i les I Jornades de Badalona, que s'organitzaren el gener i març del 1999, respectivament.

només podem referir-nos a les qüestions i conclusions més significatives d'aquesta dècada,³³³ que es presentaran en dos grups: en primer lloc, els sorgits en l'àmbit estatal i després ens referirem als d'àmbit català.

En l'àmbit de l'Estat

Un cop superada l'eufòria inicial amb l'aprovació de les primeres lleis autonòmiques, es comencen a percebre les limitacions dels drets establerts a les lleis i neix la preocupació en l'àmbit local per definir unes prestacions que garanteixin els drets i assegurin la igualtat d'accés a aquests drets. Pel que fa a les responsabilitats, sembla opinió compartida que les prestacions derivades de drets han de ser de responsabilitat pública, acceptant, però, la col·laboració privada, mitjançant un sistema mixt públic-privat de gestió, amb l'excepció de les anomenades *funcions bàsiques*, que quedarien reservades al sector públic, així com les funcions de selecció, seguiment i control de les unitats prestadores. També relacionaren els drets amb el finançament, proposant un sistema de coresponsabilització i exigint que els parlaments autonòmics, a l'hora d'establir noves competències als ajuntaments, les acompanyessin del finançament corresponent.

D'altra banda, el fet que la descentralització de l'Estat cap a les comunitats autònomes ha estat intensa, però no hagi passat el mateix amb les competències autonòmiques cap a les corporacions locals, ha generat l'anomenat regional-centralisme i la necessitat de descentralitzar la descentralització. Aquesta situació es tradueix en un malestar i desconfiança vers els governs autonòmics que es manifesta en les trobades municipals i fomenta propostes reclamant una homogeneïtzació, mitjançant una llei marc estatal,³³⁴ tema que, com s'ha vist, genera una gran polèmica jurídica i política.

Un altre vessant territorial d'aquest debat es refereix a les actuacions dels ens locals i la compatibilitat amb el principi d'igualtat. En aquests darrers anys els experts, després de constatar com l'entorn canviant genera noves necessitats i produeix diferents tipus d'exclusió, reclamen modificacions profundes, que exigeixen un replantejament de les funcions del món local per tal d'aprofitar-ne les potencialitats. Aquestes opcions posen sobre la taula una qüestió de gran transcendència: com es poden compatibilitzar els avantatges de la resposta descentralitzada des del món local (capacitat d'ajustar-se a les demandes personals, mitjançant respostes flexibles per atendre necessitats heterogènies) amb el dret constitucional a la igualtat de

333. Per ampliar aquest apartat vegeu G. Rubiol i A. Vilà, *El marc històric...*, op. cit., p. 303-398.

334. "La Asamblea constata que las leyes aprobadas en las distintas comunidades autónomas difieren (...). Por ello, urge la necesidad de homogeneizar la legislación existente de forma vertical y horizontal, para definir las prestaciones sociales básicas a las cuales deben tener derecho todos los ciudadanos españoles, sin excluir que dicha homogeneización pueda llevarse a cabo a través de la elaboración de una ley marco de servicios sociales." *Ibidem*, p. 339-340.

drets i el respecte a l'equitat, sense haver de recórrer a les propostes centralistes generadores d'altres tipus de desigualtats.

A Catalunya

Pel que fa a les polítiques, en aquest període s'observa com es va superant la fase de les respostes reactives municipals a les demandes ciutadanes i com s'acaba el temps del protagonisme dels professionals. La situació inicial deixava poc espai per a la política —s'ha dit que es va viure “un cert procés de despolitització del primer govern local”—³³⁵ que era ocupat pels tècnics i la gestió. També es constata el final la fase expansiva dels serveis socials, que va permetre la consolidació d'un espai en el món local.³³⁶ Aquesta nova situació de certa solidesa facilità la integració dels serveis socials en àrees més àmplies (de benestar, serveis personals, etc.). D'altra banda, sorgeix un creixent interès pel treball comunitari i la participació i per la lluita contra la pobresa,³³⁷ que amb la posada en marxa de la renda mínima i la incorporació a programes europeus propicià la inclusió de noves lògiques en el disseny de les accions —la dels projectes, el territori, la participació ciutadana i la planificació estratègica—i el replantejament de l'organització vers àrees més àmplies, com les de serveis personals³³⁸ o l'anomenada compactació de serveis ³³⁹, la descentralització territorial i institucional³⁴⁰ o la recerca de noves formes jurídiques, com els consorcis.³⁴¹ En

335. J. Subirats, op. cit., p. 65.

336. “(...) els serveis socials s'han consolidat com un component central, sovint com un dels pals de paller de les polítiques de benestar”. Quim Brugué i Ricard Gomà, “L'organització del benestar en l'esfera local: síntesi de vint anys i reptes de futur”, Quaderns de Serveis Socials, núm. 15, octubre de 1999, p. 17.

337. Poden servir d'exemple el Pla Integral del barri de Roquetes o el Programa Onyar Est de Girona.

338. En relació amb l'evolució d'aquestes polítiques, el professor Joan Subirats considerava que “(...) si bé és cert que les àrees de serveis personals van néixer abans que les seves pròpies polítiques, actualment estem assistint a un ressorgiment polític dels serveis personals, motivat per la necessitat de buscar polítiques de continuïtat que donin un suport més ferm a la voluntat dels ajuntaments de comptar més com a agents de transformació social i com a motors de benestar comunitari.” Joan Subirats, “Els primers vint anys...”, op. cit., p. 15. Per ampliar aquest tema vegeu el Mapa de serveis personals locals, op. cit., p. 28.

339. Josep M. Rueda, “Encuadre conceptual, referencial y operativo”, a La actuación compactada en los servicios de bienestar social (Barcelona, INTRESS, 1990), p. 7-8.

340. Com els casos esmentats de l'Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona (1983), l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona (1986) o l'Institut de Serveis Socials de Puigcerdà (1987).

341. Aquesta fórmula és l'emprada a la Carta Municipal de Barcelona, i compta amb la reeixida experiència del Consorci de Benestar de la Garrotxa, constituït pel Consell Comarcal i l'Ajuntament d'Olot.

ONYAR EST: Un model d'acció contra l'exclusió i la pobresa

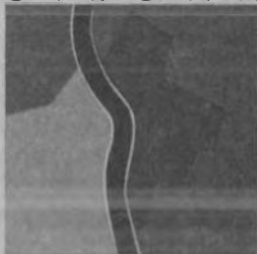


PAUVRETE 3



POVERTY 3

GIRONA



PROGRAMA ONYAR EST

text en català, castellà i francès

Ajuntament  de Girona

Programa europeu de lluita contra la pobresa: Onyar-Est de l'ajuntament de Girona. (Foto Pere Duran)

relació al canvi de rol dels professionals municipals en aquesta etapa, s'observa, d'una banda, el debilitament del paper de militants de la causa³⁴² que tingueren en els moments inicials i, d'altra, com els treballadors socials, fins ara un dels actors principals d'aquesta història, han de compartit el protagonisme amb altres professionals que es van incorporant, com els educadors socials, els treballadors familiars o els psicòlegs.

Les Corporacions locals catalanes, tant els ajuntaments com els consells comarcals, així com la diputació de Barcelona, han estat molt actius en tot aquest període i han posat en marxa experiències innovadores de gran interès en els àmbits de la recerca i la planificació (planificacions estratègiques, transversals, especialment en temes d'ocupació i habitatge, immigració, gent gran, infància en risc, etc.), en la implantació de programes comunitaris i la recerca de noves respostes, especialment a través de la PIRMI, l'atenció domiciliària o de nous equipaments, com els centres cívics. En aquests anys també s'incrementen i diversifiquen els recursos humans. Els consells comarcals, tot i que els seus començaments no foren fàcils, sembla que es van estructurant i consolidant. L'any 1988, finalment, es va aprovar la Carta Municipal de Barcelona (Llei 22/1998) que pel que fa als serveis socials concreta les competències de la capital de Catalunya (article 107) i crea el Consorci de Serveis Socials (art. 109).

Com a conclusió d'aquest apartat dedicat a les Corporacions locals, ens referim als resultats d'una enquesta elaborada entre els assistents a les Jornades efectuades sobre els vint anys de serveis socials als ajuntaments democràtics ³⁴³ per valorar les dues dècades, que confirmen l'opinió que es tracta d'un sector consolidat quant a l'organització i els recursos, legítimat i amb una participació ciutadana i de les entitats privades. Tanmateix, el pes polític encara es considera baix, i la creixent burocratització disminueix les possibilitats de participació i de treball comunitari. D'altra banda, de l'anàlisi dels punts bàsics dels documents d'aquestes jornades es pot confeccionar una llista de les grans qüestions que tenien plantejats els serveis socials catalans a final de segle: a) establir el dret als serveis socials, l'abast, les garanties i els responsables, regulat per llei; b) garantir almenys les prestacions bàsiques a la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Primària; c) reconèixer el paper clau dels ajuntaments en els serveis socials; d) garantir els principis d'igualtat i d'equitat; e) responsabilitzar l'administració de garantir la qualitat, l'accés i el model de serveis socials, encara que la gestió sigui delegada; f) aplicar el principi de sub-

342. "Els professionals que creuen en els serveis municipals, que els han reivindicat durant anys i que donen al municipi, a més de la seva professionalitat, tot el seu temps, la seva energia i el seu entusiasme". Toni Puig, *Els serveis són el municipi* (Barcelona, Diputació de Barcelona, 1995), pàg. 13.

343. Vegeu el document anomenat *Jornades 20 anys de serveis socials als ajuntaments democràtics*, p. 87.

sidiarietat a tot el benestar social; g) en la planificació, el Mapa de serveis socials ha de respondre a un estudi real de necessitats i el PAS s'ha d'aprovar mitjançant pactes entre els implicats; h) establir una distribució clara de competències i garantir la suficiència de recursos; i) lluitar contra la precarietat laboral del sector, el baix nivell de qualitat assistencial i la discriminació per raó de gènere.

EPÍLEG

Per tancar aquesta visió històrica dels serveis socials actuals a Catalunya, s'assenyalen a continuació les conclusions i consideracions més remarcables, ordenades segons els apartats estudiats.

ASPECTES CONCEPTUALS

El concepte tècnic

1. És difícil trobar una definició clara i senzilla de serveis socials, fet que en dificulta el coneixement i complica qualsevol investigació sobre aquest àmbit. Tanmateix, en els darrers anys s'han fet progressos des de l'àmbit tècnic i jurídic que ajuden en la tasca per delimitar les diferents accepcions (àmplia i específica) i en la determinació del seu contingut, la qual cosa possibilita, així mateix, la diferenciació amb altres branques de la intervenció social i amb els diversos conceptes relacionats i propers.

D'altra banda, el caràcter dinàmic del concepte fa que variï amb el temps i l'espai, cosa que impedeix la construcció de definicions atemporals i universals. Per això, l'opinió majoritària considera que els serveis socials tal com els entenem ara pertanyen a una configuració que es formà als Estats democràtics i socials després de la II Guerra Mundial, tot i que les seves activitats tenen molts anys d'existència. S'observa que al nostre país

arriben més tard a causa de la situació sociopolítica. La primera utilització legal del terme es produí en la Llei de bases de la Seguretat Social de 1963, però des del període central del franquisme es poden observar pràctiques renovadores d'ajuda personal en la línia dels moderns serveis socials, generades des de diferents entitats socials i professionals. Més tard, s'ha conformat el concepte actual de serveis socials en el motlle del nou model d'Estat que estableix la Constitució de 1978. Es tracta, doncs, d'un terme nou, però l'objecte que persegueix i les funcions que desenvolupa són molt antics.

2. De la revisió conceptual efectuada, s'ha optat per emprar el concepte tècnic de serveis socials en sentit estricte o específic, com fan avui la majoria dels professionals i experts, així com les normes en la matèria del nostre país. En aquest sentit, es pot dir que els serveis socials formen part de la política social, que són instruments de l'Estat del benestar i que constitueixen una de les sis branques de la intervenció social, conjuntament amb salut, educació, ocupació, assegurances i subsidis de renda i habitatge. Els seus objectius s'adrecen a fer front a necessitats i aspiracions humanes no cobertes d'individus, famílies i de col·lectius, que corresponen al seu àmbit d'actuació, mitjançant prestacions i activitats de molt diversa índole, que inclouen respostes referents a la prevenció, la rehabilitació, la integració, la promoció, l'accessibilitat i l'assistència, sempre que es presentin amb planjaments tècnics i amb una certa formalització i organització.

Concepte legal

3. El tractament que fa dels serveis socials la Constitució és ampli, imprecís i poc ajustat al concepte tècnic estricte que s'ha definit. Les lleis autonòmiques en la matèria de l'època estudiada, en canvi, adopten un concepte específic, si bé els objectius que li assignen són en general molt amplis i difusos i, en molts casos, desmesurats, en relació amb les competències atribuïdes, les possibilitats jurídiques i les disponibilitats pressupostàries.

4. La configuració legal dels serveis socials actuals, tot i perseguir objectius semblants als d'altres manifestacions anteriors, presenta singularitats de fons i de forma que s'han d'atribuir a la seva conformació dins l'espai democràtic de llibertats civils, polítiques i socials de l'Estat constitucional.

Les dimensions institucionals i organitzatives

5. En relació amb la dimensió institucional dels serveis socials, s'ha vist que la Constitució els proclamà, encara que no de forma explícita, com a dret social, si bé la seva ubicació dins els principis rectors de la política social exigien una llei per a la seva plena efectivitat. Les lleis i disposicions

reglamentàries autonòmiques complementaren el precepte constitucional i establiren un conjunt de drets i responsabilitats, recursos pressupostaris, materials i humans permanents adreçats a aquesta finalitat. Els serveis socials són, doncs, un conjunt institucional, ja que disposen d'un manament estable d'acció i de provisió de recursos, tècnics i econòmics, per als ciutadans que es trobin en les situacions de carència protegides per les normes, amb el suport d'una estructura i organització que ho faci possible.

Sobre aquests aspectes cal fer les precisions següents:

a) Durant el període estudiat, l'Estat no va promulgar cap llei de bases dels serveis socials, tot i haver-ho anunciat i disposar de possibles fonaments competencials derivats de l'obligació de garantir la igualtat de drets dels espanyols o de legislar sobre les bases de la Seguretat Social.

b) La consideració dels serveis socials com a dret social suposa una intervenció dels poders públics a favor dels ciutadans en els supòsits que estableix la norma, que es manifesten majoritàriament mitjançant prestacions (drets prestacionals) que tenen un cost econòmic i que, per tant, requereixen finançament. Per a l'efectivitat del dret calen, doncs, prestacions tècniques i econòmiques o la realització de certes activitats, que generen un cost que cal sufragar segons el sistema de responsabilitats i obligacions que s'estableixi.

c) Les prestacions econòmiques només es consideren de serveis socials quan van dirigides a la satisfacció de necessitats d'aquest àmbit, tot i que hi ha prestacions de caràcter mixt (subsistència i prestació tècnica) o certes prestacions de subsistència que, tot i no ser pròpiament de serveis socials, sinó de la branca de redistribució de rendes, es considera que s'hi poden incloure quan es dona una demanda diferencial o quan no hi ha alternativa realista a la intervenció dels serveis socials. Aquesta precisió permet que en determinades èpoques es puguin abordar ambdues branques d'intervenció conjuntament, que, d'altra banda, sovint generaven respostes integrades.

d) De l'anàlisi de les lleis de serveis socials autonòmiques promulgades a partir del 1982, s'observa la proclamació del dret als serveis socials i l'establiment de la responsabilitat pública, però en canvi no es diu quasi res dels recursos ni dels mecanismes necessaris per fer-los efectius. La normativa catalana és il·lustrativa d'aquest progressiu debilitament del dret, des de la seva proclamació inicial com a objectiu central de la Llei de serveis socials fins a la posterior supeditació a les normes reglamentàries, que acaben supeditant la seva efectivitat (l'accés a la prestació) a les disponibilitats pressupostàries. Si fos un veritable dret, amb la corresponent responsabili-

tat pública, els pressupostos s'adaptarien al dret i no al revés. Paral·lelament, s'observa l'increment de l'exigència dels deures familiars, especialment els relacionats amb la col·laboració al pagament de determinats serveis, a través dels drets d'aliments que tenen els usuaris dels serveis, de complexa i difícil aplicació al model familiar actual. Catalunya és una de les comunitats que més ha aprofundit en aquesta línia; en canvi, altres comunitats renunciaven en les seves normatives a l'extensió d'aquestes responsabilitats a la família. Tot plegat sembla indicar una certa desresponsabilització pública, així com la tendència cap a l'increment de les responsabilitats individuals i familiars, en comptes de plantejaments basats en l'assumpció col·lectiva i solidària de determinats riscos a què tots estem exposats, com per exemple els derivats de l'envelliment o d'una discapacitat.

e) Les comunitats autònomes donaren un impuls polític, social i jurídic a la conformació i consolidació dels serveis socials actuals. Cal recordar que partien d'una herència integrada per un cúmul heterogeni, complex, descoordinat i desequilibrat de prestacions, serveis i d'organismes estatals i de la Seguretat Social, amb diversitat de procedències i plantejaments, que reclamaven una urgent racionalització i simplificació, que emprengueren les comunitats autònomes amb celeritat i entusiasme. Totes les comunitats sense excepció regularen aquest àmbit ajustant-lo a les seves necessitats, organització i polítiques, a partir d'un substrat comú, que possiblement s'havia generat a partir de consensos professionals, acords polítics i potser també de purs mimetismes.

f) Pel que fa a les fórmules organitzatives i de gestió, les normes autonòmiques fan un repartiment de competències i funcions entre els diferents ens públics que presenta, amb alguna excepció, una tendència clarament centralista, de la qual es queixen els professionals, les entitats privades i les corporacions locals. Considerem que Catalunya no es pot pas assenyalar com una excepció a aquesta tendència, malgrat les proclamacions polítiques i normatives en sentit contrari, com es dedueix del repartiment competencial establert en el període estudiat.

g) Una altra característica de la normativa autonòmica detectada és la complexitat i ambigüïtat amb què regula les responsabilitats públiques. Aquestes responsabilitats, que no oblidem que són el revers de la competència, sovint han d'adoptar una funció financadora de les prestacions per complir la seva obligació. Aquest fet és greu, ja que a la pràctica els preceptes legals poden esdevenir lletra morta _a causa de la indeterminació de la responsabilitat pública i/o la manca o insuficiència dels recursos_ i lesionar els drets dels ciutadans als serveis socials.

h) Una altra de les característiques dels models autonòmics de serveis

socials és la seva estructuració en dos nivells, el primari (bàsic, general o comunitari), i l'especialitzat; cal fer notar que aquesta divisió no es dona en els serveis socials d'altres països, i sembla més aviat inspirada en l'àmbit de la salut. També hi ha coincidència en la voluntat de convertir-se en un sistema, per evitar el garbuix anterior i consolidar aquesta branca en peu d'igualtat amb la sanitat o l'educació, per assenyalar dos àmbits que s'esmenten sovint en els documents analitzats. És cert que no s'ha aconseguit plenament aquest desig, fins i tot en alguns casos hi ha hagut moments de retrocés, però també és veritat que s'ha avançat molt en aquesta direcció, si tenim en compte el batibull de serveis, organismes i actuacions heretat de l'etapa franquista.

i) Una altra peculiaritat, força freqüent, dels serveis socials autonòmics, i en particular del català, és el progressiu reglamentarisme i burocratització que va impregnant tot el sistema, especialment pel que fa a la determinació de les prestacions i els seus beneficiaris i les condicions funcionals i materials exigibles als establiments. És evident el risc de fossilització o, almenys, d'encotillament del sistema, quan aquest hauria de disposar d'una gran flexibilitat per poder innovar i adaptar-se a les situacions canviants.

j) Totes les normes autonòmiques inclouen, en la producció i prestació dels serveis socials, les entitats privades, amb o sense afany de lucre (sovint estableixen prioritats per la iniciativa social), si bé resten sotmeses al compliment de la normativa en la matèria. En aquest sentit es pot dir que es tracta d'un sistema mixt, tot i que la intensitat de la participació dels agents varia en cada comunitat. En el cas de Catalunya, on les entitats cíviques han desenvolupat un paper històric en la creació de serveis, se li reconeix el que ha fet i s'estableix com a principi operatiu la seva potenciació i el respecte a la seva autonomia.

ANTECEDENTS HISTÒRICS

6. De l'anàlisi feta dels diferents principis d'acció, com la caritat, la beneficència o la Seguretat Social, s'han detectat diverses institucions que tenen com a objectiu actuacions d'ajuda personal, algunes de les quals es poden considerar clarament com a predecessores dels actuals serveis socials, tot i que es presenten amb denominacions diferents i sovint de forma bigarrada amb components d'altres branques d'intervenció social que fan difícil la seva delimitació.

7. La investigació confirma que no és aplicable l'enfocament evolucionista força estès al nostre país, segons el qual les primeres accions foren les de la caritat i després les de la beneficència, que fou millorada per l'as-

sistència social i, més tard, per la Seguretat Social i els serveis socials de l'Estat del benestar. Deixant de banda el fet que no té en compte les formes d'ajut anteriors a la caritat o el paper destacat del sector informal que apareix en totes les etapes analitzades, s'ha constatat que: a) les formes d'intervenció social esmentades tenen objectius i camps d'actuació diferents, fet que dificulta enormement qualsevol comparació rigorosa; b) aquestes formes d'intervenció no se succeeixen pròpiament les unes a les altres, sinó que generalment conviuen i, a més, es transformen; pot servir d'exemple l'evolució de les institucions caritatives; c) malgrat els enormes avenços experimentats en tots aquests anys, no forçosament tots els tipus d'intervenció i les seves manifestacions posteriors poden ser considerades millors que els anteriors.

8. Les transformacions experimentades en la formulació, contingut i garantia dels drets i llibertats dels ciutadans han estat molt considerables des de l'edat mitjana fins als nostres dies. Per explicar aquests canvis acostuma a utilitzar-se la cèlebre proposta basada en les "generacions dels drets", segons la qual s'observa una primera generació, originada durant el període liberal, durant la qual es reconegueren els drets civils i polítics; després una segona, situada a partir de la II Guerra Mundial, quan emergí l'Estat social i es proclamaren els drets socials; i una darrera, corresponent al moment actual, en què neixen un conjunt de nous drets —anomenats *drets difosos*— que estarien relacionats amb les noves tecnologies, la bioètica o els que correspondrien a les generacions futures, entre d'altres.

Aquesta classificació, que pot ser moltes vegades útil a efectes expositius o per establir els confins entre els tipus de drets i relacionar-los amb els diversos models d'Estat, no pot impedir la necessària visió conjunta amb què s'han d'abordar els aspectes relacionats amb els drets, que a la pràctica no se sumen, sinó que es condicionen mútuament; així, per exemple, és difícil gaudir de les llibertats sense els drets a uns mínims vitals. D'altra banda, el plantejament històric de la proposta és insostenible, ja que, com s'ha vist, els drets no es proclamaren en l'ordre cronològic assenyalat ni es desenvoluparen en els períodes històrics a què s'atribueixen, com és el cas, per exemple, del dret a l'educació, que s'havia recollit amb anterioritat a l'anomenat Estat social.

9. També s'han pogut observar les transformacions experimentades en relació amb les necessitats, els subjectes que les patien i les persones, ens o institucions que pretengueren alleujar-les, voluntàriament o per obligació, mitjançant diferents tipus d'ajuda. La pobresa va ser general en bona part dels temps estudiats i afectà la majoria de la població: els semilliers, els pagesos de remença o els obrers, a més de les situacions més perniciosos dels esclaus, que persistiren en bona part de l'etapa tractada en els antecedents. També es produïren grans canvis conceptuals sobre la pobresa, que

incidiren en la consideració de les persones que la patien, en la seva classificació i determinació oficial, que des de finals de l'edat mitjana va restar sotmesa al compliment d'un conjunt de requisits.

10. Els subjectes que oferien l'ajuda, els motius de la seva intervenció i les formes de remeiar les greus carències varen variar al llarg dels períodes estudiats. La família, els amics i els veïns hi participaren activament de forma important i continuada. Les accions de tipus voluntari i benèvol, ja sigui a través de l'autoajuda –les confraries, les germandats, les societats de socors mutus i les mutualitats, entre altres– o l'heteroajuda voluntària practicada pels nobles, l'Església, la burgesia i la població en general, foren exercides a través de diverses modalitats, ja fos mitjançant formes indiscriminades o altres de més organitzades. L'activitat comercial en aquests períodes fou escassa, especialment en els anys més allunyats, i circumscrita als cercles adinerats que podien adquirir els serveis.

11. L'anàlisi de les intervencions públiques revesteix gran complexitat, ja que freqüentment els subjectes intervenien revestits simultàniament amb diferents estatuts, com és el cas del rei o de les autoritats eclesiàstiques medievals, que actuaven com a tals o com a senyors feudals. La naturalesa de les actuacions de l'Església en aquest àmbit són difícils de determinar. En alguns casos ho feia de forma voluntària, com a entitat privada, però en d'altres, per exemple en els casos derivats de les obligacions que comportava el cobrament del delme, es podrien considerar parapúbliques, ja que una de les seves finalitats era l'ajuda als necessitats.

12. S'ha pogut constatar el paper destacat del món local en l'atenció a les persones necessitades des de les primeres intervencions al segle XVI, quan liderà la renovació del concepte de pobresa i la racionalització de les respostes, que alguns consideren l'inici de les polítiques socials. També varen ser remarcables altres actuacions posteriors, entre les quals es poden esmentar les realitzades a partir de les lleis de beneficència, que imposaren el deure al sector públic, especialment el local, de realitzar certes prestacions a favor dels col·lectius més necessitats. La seva proximitat li ha permès desenvolupar estratègies i fórmules organitzaves i de gestió innovadores de gran interès en tots els períodes tractats.

13. És remarcable l'alçada intel·lectual i la vigència dels grans debats de l'època baixmedieval i, especialment, de les mantingudes als inicis del Renaixement. El concepte de responsabilitat pública, que tant debatem avui, ja havia estat assenyalat per Eiximenis i exposat per Vives. Les línies d'intervenció proposades per aquest darrer sobre la planificació de les accions, a partir de l'anàlisi de la realitat, de l'organització i la tecnificació de les respostes, la classificació i definició dels establiments, el control i la

inspecció, el paper del treball i la preocupació per la rehabilitació i la inserció, especialment de la infància, són encara temes d'actualitat.

Tampoc no han perdut vigència els punts fonamentals de la cèlebre disputa de Soto i Robles sobre dues concepcions contraposades de la pobresa i les formes d'actuar per fer-hi front. En la majoria de normes i planificacions autonòmiques s'observen posicions favorables a les tesis de Robles, amb propostes intervencionistes —a vegades potser fins i tot excessives— i majoritàriament favorables a les polítiques de creació de serveis, més que no pas a les prestacions monetàries. Però també emergeixen proposicions en la línia de Soto i la llibertat d'opcions propugnada, que avui es va concretant en el dret a elegir i a participar en la presa de les decisions que afectin la persona i el respecte a les llibertats individuals. El fons sobre el qual es produeix el debat també és present encara: el conflicte o la tensió entre els drets individuals de la persona *versus* els drets de la societat. No falten tampoc ara les posicions que cerquen un equilibri entre els dos plantejaments, com pretenia Giginta.

14. El fet que en totes les etapes estudiades s'hagin trobat presents manifestacions de les quatre formes bàsiques de resposta a les necessitats (informal, comercial, benèvola i pública) denota les possibilitats que ofereix la seva utilització en qualsevol recerca històrica d'aquest àmbit i la informació que podria facilitar la seva aplicació en estudis comparatius sobre els comportaments de cadascuna de les formes, així com de les respostes articulades en cada circumstància. Tanmateix, en determinats moments no és gens fàcil, ja que la seva aplicació exigeix una prèvia i acurada identificació dels subjectes que intervenen, els motius que impulsen l'acció, les formes de finançament i d'altres elements rellevants del context en què es desenvolupen.

15. En cada etapa estudiada es poden distingir diferents respostes adreçades a resoldre o alleujar les situacions carencials. En els primers anys investigats, s'observen les corresponents a la caritat, sovint prestades mitjançant formes *integrades* (subsistència, salut, instrucció, habitatge, etc.), a través d'una constel·lació d'institucions i establiments eclesiàstics i també alguns de laics o fundats conjuntament. Entre les esmentades institucions assistencials ocuparen un lloc central els hospitals, també la pia almoina i el baci per als pobres vergonyants medievals, que es fundaren i es mantenien a partir d'una multiplicitat de fonts eclesials, privades i públiques, que actuaven impel·lides per diverses motivacions. Després, les normes de beneficència establiren un sistema de responsabilitats públiques i dissenyaren una xarxa assistencial completa, que presentava una tendència cap a la reclusió, si bé a la pràctica, segurament per manca de recursos, la majoria de persones necessitades rebien ajuda a casa. Aquesta és una de les tensions permanents que s'observen: l'internament i la reclusió *versus* l'atenció domiciliària. Més tard, per donar respostes a la peremptorietat i a la situació d'inseguretat obrera, es varen esta-

blir les primeres formes de previsió i les assegurances socials i, amb posterioritat, es creà la Seguretat Social, que en les versions més modernes inclogué els serveis socials com a prestació complementària.

16. Fent un salt en el temps i referint-nos a les darreres experiències d'autogovern català, cal recordar que es realitzaren durant els deu anys de la Mancomunitat de Catalunya (1914-25) i els set anys –incloent-hi la Guerra Civil– de la Generalitat republicana (1931/2-39), quedant entremig set anys, en bona part sota la dictadura de Primo de Rivera. Del material examinat sobre les experiències, es constaten les dificultats per poder conèixer a fons les realitzacions i encara més per avaluar les experiències. Són diversos els obstacles: des de les escasses investigacions específiques sobre aquest tema fins a la fugacitat de les experiències i els períodes excepcionals en què es desenvoluparen, que impediren la seva plena execució: molts quedaren en fase de projecte o d'altres s'hagueren d'abandonar sense acabar. Així mateix, s'han de considerar les limitacions competencials, la insatisfacció per les formes de finançament i l'escassetat de recursos de què disposaren.

Alguns treballs sobre la matèria que ens ocupa empenen un to eufòric i una certa mitificació dels plantejaments i de les realitzacions, no gaire contrastats i de vegades poc justificats. No obstant això, de la lectura de les activitats s'observa una entrada d'aire fresc de tolerància, d'uropeïtzació, de professionalitat, de ganes de canvi i de fer-ho bé, d'aportacions innovadores, algunes de les quals fracassaren, però d'altres significaren avenços considerables, sobretot pel que fa als drets i la dignificació de l'atenció als més desvalguts, com és el cas dels malalts mentals o dels nens abandonats.

17. En els moments de recerca d'uns serveis socials democràtics i moderns, durant la transició, no es buscà pas entre els creats per la Seguretat Social i encara menys entre els de les altres institucions franquistes, sinó que des de Catalunya es va furgar entre els antecedents propis, que són els corresponents als períodes d'autogovern, i s'analitzaren les realitzacions d'aquells moments, formades per les experiències i pràctiques que portaven a terme els professionals i les entitats cíviques. L'altre punt de referència va ser Europa i altres països avançats en aquesta matèria, com Israel, on viatjaren els professionals a la recerca de coneixements i de models. Aquesta triple font d'inspiració pot ser una diferència distintiva amb altres territoris de l'Estat.

18. Acabada la Guerra Civil, s'entrà en una postguerra dura i difícil, on els múltiples, però confosos i poc dotats dispositius assistencials franquistes foren insuficients per apaivagar les misèries i hagueren d'actuar la família, la solidaritat veïnal i amical, així com les organitzacions cíviques, que funcionaren sovint a redós de l'església. A la segona part del franquisme se signà el Concordat amb la Santa Seu, es produí l'ingrés a les Nacions Unides

i s'arribà a un acord amb els EUA, que afavorí l'obertura econòmica i el seu desenvolupament, però no pas els drets polítics ni el reconeixement de les llibertats democràtiques. En aquesta etapa s'inicià el camí vers una protecció social moderna, mitjançant l'ampliació d'alguns drets socials, com l'educació o la creació de la Seguretat Social, que per primer cop emprà el terme *serveis socials*.

19. La Constitució de 1978 establí un model d'Estat social, democràtic, de dret i autonòmic, ben diferent de la dictadura centralista i paternalista. Tanmateix, el nou estat no partia de zero, sinó que comptava amb les institucions de l'anomenat "Estat de benestar social autoritari franquista" i també, cal no oblidar-ho, de les experiències renovadores que havien construït els propis afectats i les seves famílies, les entitats cíviques i les aportacions dels professionals.

ELS SERVEIS SOCIALS ACTUALS

La transició

20. Els serveis socials actuals varen ser teixits per moltes mans, alhora que es lluitava per aconseguir formes de convivència democràtiques. Foren dos projectes paral·lels o potser millor conjunts, ja que no és possible veure'ls separats. En aquest procés, primer varen ser les organitzacions cíviques i les sindicals que reclamaren al carrer un sistema democràtic i de benestar social, homologable al dels països europeus del nostre entorn. En aquesta etapa les aportacions dels professionals ocupen també un lloc destacat, ja que, a partir de les experiències comunitàries, els estudis operatius i les visites als serveis socials d'altres països permeten dissenyar els primers projectes d'aquests nous serveis socials. Aquesta característica participativa és una altra de les notes significatives d'aquests nous serveis socials.

Després, a poc a poc, es va anar imposant la discutida cultura del consens, a la qual s'atribueixen efectes tan importants com la mateixa Constitució, i d'altres de negatius, com la desmobilització ciutadana, els descens de la participació i dels debats cívics o el desencís. Aquests canvis de context incidiren en el desenvolupament dels serveis socials.

21. En l'etapa de la transició afloraren de cop totes les demandes corresponents a les necessitats i carències contingudes des de la llarga dictadura, entre les quals s'explicitaven les referents a serveis socials, tot i que es manifestaven en forma de reivindicació de serveis i equipaments concrets. Ni els polítics ni els ciutadans no tenien gens clar què eren exactament els serveis socials. Sovint s'observa que en els discursos i les demandes els confonien encara amb les activitats caritatives i de beneficència.

22. A Catalunya, la Generalitat provisional tingué una significació política rellevant, pel que suposava de recuperació de la històrica institució i per la il·lusió generada per començar un projecte col·lectiu nou. La Generalitat s'estructurarà en les mateixes conselleries existents en la darretera etapa de funcionament. Aquesta decisió dificultà la integració dels serveis socials, i les competències en la matèria es repartiren entre la Conselleria de Sanitat i Assistència Social i la Conselleria de Governació, malgrat que els responsables d'ambdues conselleries coincidien en la necessitat d'unificació competencial.

23. Les noves Direcció General d'Assistència Social (Conselleria de Sanitat i Assistència Social) i la Direcció General de Promoció Social (Conselleria de Governació) des del primer moment obriren canals de participació a les entitats cíviques i als col·lectius professionals dels serveis socials que trencaren les dinàmiques tancades i autoritàries i iniciaren noves maneres de fer que permeteren el disseny conjunt dels serveis socials. Els documents clau d'aquest període per a la definició i estructuració del sector foren elaborats un des de Governació sobre "Promoció social" –que era una versió actualitzada i més completa del document titulat "La Conselleria d'Afers Socials", realitzat per un grup de professionals del PSC-R (1977) i l'altre des de Sanitat i Assistència Social, que es va denominar "Principis inspiradors d'una política de serveis socials".

Aquestes interessants aportacions conceptuals foren de manera simplista contraposats i designats com a "model anglès" i "model italià", respectivament. Al final, s'imposaria la tendència anomenada anglesa, ja que els trets més significatius s'incorporaren al Mapa de Serveis Socials i després a la Llei de serveis socials. Del primer document, s'ha de destacar, per la incidència que va tenir, la proposta d'integració de totes les competències en un únic òrgan de l'Administració, que s'aconseguí posar en pràctica amb l'arribada dels ajuntaments democràtics i, més tard, també adoptà aquesta fórmula la Generalitat, amb la creació del Departament de Benestar Social. Del segon document fou decisiva la diferenciació elaborada entre els serveis socials de base i els especialitzats, que tanta incidència tingué en el disseny dels models autonòmics.

24. La Constitució espanyola de 1978 estableix un Estat social, democràtic, de dret i autonòmic, totalment oposat a l'anterior de tipus paternalista, autoritari i centralista. Per tant, els serveis socials emmotllats en aquesta nova realitat jurídica i social havien de ser també diferents, ja que ara pretenen garantir la dignitat de la persona i que la llibertat, la igualtat i la participació dels individus i dels grups siguin reals i efectives. Quan es parla, doncs, de *serveis socials actuals* és per distingir-los de manifestacions anteriors que, tot i coincidir en l'objecte genèric, tenen elements ben diferents.

L'anàlisi de la Constitució mostra que es refereix als serveis socials de

manera molt ambigua teminològicament i competencialment. Així mateix, estableix un sistema debilitat per a la majoria de drets socials, incloent-hi els serveis socials, perquè no vincula els poders públics als preceptes constitucionals i no disposa la seva aplicació directa i immediata, sinó que deixa la seva eficàcia en mans de les lleis que els regulin. D'altra banda, si bé la Carta Magna no assigna a l'Estat competències en serveis socials ni assistència social i, per tant, poden ser assumits per les comunitats autònomes, sí que li reserva la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols i la legislació bàsica i el règim econòmic de la Seguretat Social, inclosos els serveis socials d'aquest sistema.

25. Aquesta ambigüitat constitucional va permetre que les comunitats autònomes assolissin competències exclusives en la matèria, llevat dels esmentats serveis socials de la Seguretat Social, competències que totes les comunitats inclogueren en els corresponents estatuts d'autonomia, encara que amb diferent denominació, sense que l'Estat s'hi oposés ni establís una llei bàsica o de mínims prenent com a possible fonament les competències esmentades al final de l'apartat anterior.

D'acord amb els títols competencials constitucionals i estatutaris, es transferiren els recursos de l'Estat i de la Seguretat Social en matèria d'assistència i serveis socials a totes les comunitats autònomes. Catalunya va ser la primera comunitat autònoma que rebé aquests recursos i, per tant, va obrir camí en la forma de fer-ho i l'organització establerta per gestionar-ho. A aquests serveis transferits, tot i que formalment es distingeix la procedència i el diferent nivell competencial, les normatives autonòmiques posteriors quasi no hi fan referència i a la pràctica s'han refós en un únic sistema els dos tipus de serveis socials rebuts amb els autonòmics creats de nou. D'altra banda, l'Estat pràcticament no ha exercit la competència per determinar les condicions bàsiques dels serveis socials de la Seguretat Social. Tot plegat fa que al final del període estudiat, al final del segle XX, sigui difícil de reconèixer la procedència dels diferents serveis socials en un procés que ja sembla irreversible.

26. En aquesta fase s'ha de destacar el paper pioner desenvolupat pels primers ajuntaments democràtics que es constituïren l'abril de 1979, en un context legal de gran complexitat (amb la Constitució acabada d'aprovar, sense estatuts d'autonomia i amb la persistència de bona part de la legislació local franquista) i havent d'afrontar el gran nombre de demandes i expectatives ciutadanes amb els calaixos ben buïts. Aquests ajuntaments, en unes condicions tan adverses, foren els que iniciaren pròpiament els serveis socials públics postconstitucionals. Els programes de les campanyes electorals mostraven una gran confusió terminològica, d'objectius i de possibilitats, però alhora un gran entusiasme, voluntarisme i imaginació que feren possible encarar aquest repte i donar resposta a les principals reivindicacions ciutadanes.

Alguns ajuntaments, d'acord amb les propostes integradores i diferenciadores de l'àmbit, iniciaren la constitució de regidories i àrees específiques, amb la qual cosa s'inicià el camí vers la consolidació d'un espai organitzatiu específic, tot i que en aquest període inicial la majoria eren dins d'altres àmbits, especialment el sanitari. L'Ajuntament de Barcelona va desenvolupar en aquells moments un fort lideratge i es va convertir en un punt de referència a l'Estat.

27. Amb els nous consistoris es va provocar paradoxalment una davallada del moviment veïnal, tan potent al final del franquisme i a l'inici de la transició, i la participació cívica va entrar en crisi. A més de les causes esmentades com a generadores de la desmobilització ciutadana, cal afegir-hi que molts dels nous càrrecs municipals eren líders veïnals o d'entitats cíviques, el nomenament dels quals va produir una decapitació del moviment associatiu.

Els serveis socials de la democràcia

28. Un cop aprovada la Constitució, es comencen a aprovar, a partir de final de l'any 1979, els estatuts d'autonomia; el de Catalunya fou dels primers juntament amb el del País Basc. La Constitució havia establert possibilitats autonòmiques per a tot el territori, si bé regulava dues velocitats per a l'accés a les competències *_via ràpida i via lenta_* i dos sistemes de finançament *_via ingrés i via despesa_*. Catalunya era una comunitat autònoma de via ràpida, però amb un sistema de finançament via despesa. Per això va poder incloure a l'Estatut totes les competències no reservades a l'Estat, però el finançament estava relacionat amb les despeses generades per l'exercici de les competències transferides. Aquest darrer aspecte ha variat al llarg del període estudiat, des del "cost efectiu" dels serveis transferits i pactes de percentatges sobre els pressupostos estatals, fins a l'aplicació de percentatges (15 % i el 30 %) sobre l'IRPF, incloent-hi, en el darrer cas, la possibilitat de regulació autonòmica sobre una part. Per fer front a les demandes i expectatives ciutadanes, la Generalitat va recórrer a l'endeutament. El sistema de finançament ha estat un motiu d'insatisfacció en els tres períodes d'autogovern estudiats.

29. El projecte d'Estatut d'autonomia, l'anomenat *Estatut de Sau*, atribuïa competència exclusiva a la Generalitat en matèria d'*assistència i serveis socials* i, en canvi, l'Estatut aprovat ho reduí a l'*assistència social*; sembla un procés paral·lel al de la Generalitat republicana amb l'*assistència social* de l'Estatut de Núria i la *beneficència* de l'Estatut del 1932, però, tot i que el terme assistència social es va recuperar després a l'Estatut Interior, s'emprava en un sentit molt ampli i diferent de l'ús habitual, que exigeix molta cura en fer comparacions.

La confusió semàntica i els dubtes competencials foren resolts a través de la interpretació de les comissions mixtes de traspassos mitjançant la inclusió en un mateix paquet de "l'assistència i els serveis socials", equiparant-los a l'assistència social constitucional, i considerant que els serveis socials de la Seguretat Social havien de seguir el nivell competencial compartit establert per a la Seguretat Social i no el dels serveis socials. D'acord amb aquestes previsions, es transferiren ràpidament a la Generalitat l'assistència i els serveis socials de l'Estat (1980) i de la Seguretat Social (1981), la primera com a competència exclusiva i la segona amb caràcter compartit. La Generalitat, per tant, va disposar en un breu lapse de temps del gruix de les competències en la matèria.

30. Després de la constitució del primer govern autonòmic (1980), es va crear el Departament de Sanitat i Seguretat Social, del qual formà part la Direcció General de Serveis Socials, que va assumir els serveis transferits. Aquest òrgan directiu fou l'encarregat de preparar i organitzar la recepció de les esmentades competències. Així, doncs, en la primera organització no s'aconseguí crear un únic departament específic que aplegués tots els serveis socials, sinó que continuaren dins l'àmbit de la sanitat. D'altra banda, la integració dels serveis transferits en la Direcció General de Serveis Socials tampoc no fou total, ja que algunes funcions, per exemple en menors o joventut, un cop rebudes s'adscriviren als departaments de Justícia i Presidència, respectivament.

31. En els moments inicials d'exercici de les competències en serveis socials, es manifestaren dues opcions sobre les polítiques que calia emprendre. D'una banda, el Grup Socialista presentà al Parlament català una proposició de Llei de serveis socials —que va ser la primera a l'Estat i va tenir una forta incidència en les posteriors—, que fou rebutjada pel grup majoritari al·legant motius d'oportunitat, ja que, d'acord amb les seves responsabilitats de govern, prioritzaven l'organització de les transferències rebudes. Per això, la primera Llei aprovada en la matèria fou per crear l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) amb l'objectiu de racionalitzar i simplificar l'aparell administratiu, mitjançant la refosa dels serveis transferits procedents de les diverses entitats. Aquesta fórmula organitzativa iniciada per Catalunya després fou seguida per altres comunitats.

L'opció per la descentralització institucional, mitjançant la integració de totes les tasques gestores dels serveis socials en l'ICASS, suposava una centralització territorial. Aquesta estratègia segurament tenia justificació en els moments inicials, però es perdé un cop aprovades les lleis d'ordenació territorial catalanes, ja que la mateixa llei les posava com a esdeveniment per a la seva revisió.

32. Després de diverses propostes i iniciatives parlamentàries, que indiquen un creixent interès polític pel tema, s'aprovà la Llei de serveis socials (1985) amb un elevat nivell de consens, afavorit pel procés tècnic participatiu d'elaboració i les propostes del Mapa de serveis socials, que obtindrien una gran acceptació. L'eix del model de serveis socials era el nivell d'atenció primària que el Mapa aconseguí sintetitzar, sota aquesta denominació, els serveis socials de base impulsats per la Generalitat i l'experiència dels centres de serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona. Les altres característiques s'han exposat en tractar dels aspectes conceptuals. De la comparació amb les normes de les altres comunitats es pot afirmar que la Llei catalana forma part plenament de l'anomenada primera generació de lleis de serveis socials autonòmiques, com no podia ser d'una altra manera, ja que des de Catalunya s'havia contribuït a la seva configuració.

La forma de llei marc adoptada per la norma que comentem exigia un ampli desenvolupament reglamentari, que es va realitzar, dins els terminis fixats per la mateixa llei, sobre quatre eixos: ordenació del sector (1987), finançament (1988), participació (1988) i planificació (1988).

33. L'altre pilar normatiu que fonamenta els serveis socials catalans està constituït per la legislació del règim local: la Llei de bases del règim local de 1985 i les lleis d'ordenació territorial catalanes de 1987. La primera delimita el camp d'actuació i estableix el règim competencial: tots els ajuntaments tenen competència en matèria de serveis socials i de promoció i reinserció social, i estan obligats a prestar-ne els que superin els 20.000 habitants; d'altra banda, determina les competències mínimes de les diputacions provincials, on no figura explícitament la matèria de serveis socials, i possibilita la creació de les comarques, sense que pugui suposar un buidatge competencial dels municipis. Aquesta llei es refereix, doncs, només a la matèria (serveis socials) i deixa en mans autonòmiques, a partir de les lleis sectorials, la determinació de les funcions concretes que els corresponen.

Les lleis catalanes en matèria local reiteren l'esmentada competència dels ajuntaments i remetent novament a les lleis sectorials per a la determinació de les funcions. Pel que fa a les diputacions, opta per la seva desaparició i la conversió de Catalunya en província única, tot i que, davant l'exigència d'una llei estatal, estableix amb caràcter transitori unes competències mínimes i el traspàs de la resta a la Generalitat o a les comarques. Al final de segle l'esmentada proposició de llei no ha estat presentada al Parlament espanyol, malgrat la previsió legal. La divisió comarcal i la creació dels consells comarcals com a ens locals són una de les novetats més significatives d'aquestes lleis, que donaven compliment així a les previsions estatutàries. La Llei comarcal atribueix competència als consells comarcals en matèria de serveis socials, si bé també remet novament a les lleis sectorials la concreció de les funcions.

Aquestes normes locals dibuixen un nou mapa i unes noves pautes de

distribució de responsabilitats que exigien un replantejament de les estructures funcionals i competencials entre les corporacions locals. La llei sectorial que va fer aquesta redistribució trigà set anys a aprovar-se, amb la qual cosa s'obrí un període de transitorietat i incertesa molt perillós en un àmbit que s'acabava de configurar.

34. Durant aquest període continuaren predominant encara les aportacions socialistes, però també es varen anar incorporant els serveis socials a les agendes dels altres partits, especialment de Convergència i Unió, que tenia les responsabilitats de govern. És important ressaltar que a través del grup català de professionals militants socialistes es va incidir en el PSOE, especialment a través de la celebració de les primeres Jornades Federals de Serveis Socials a Barcelona, tot just després de les primeres eleccions locals. Les conclusions de les esmentades jornades foren acceptades en el Congrés del partit celebrat el mateix any. Aquest protagonisme i aquests treballs adquireixen transcendència perquè s'anaren incorporant a les corporacions locals i a les comunitats autònomes que governava aquest partit, i el triomf electoral de 1982 possibilità l'adopció de les propostes en la governació central. Caldria un estudi específic i complet sobre l'abast de la influència catalana en tot aquest entramat, així com sobre la implantació real dels postulats adoptats en les accions de govern estatal i en les autonomies governades pels socialistes.

35. En aquesta etapa s'observa un protagonisme català en la constitució dels serveis socials democràtics, com es desprèn del fet que d'aquest territori partiren les primeres propostes integradores de serveis socials, la consideració com a dret, la responsabilitat pública del sistema i la proposta de creació d'una conselleria específica. Així mateix, fou dels primers llocs on es posaren en marxa les experiències d'organització locals integrades; especialment significativa va ser la de l'Ajuntament de Barcelona. També el Parlament català va ser pioner en la recepció d'una proposició de llei de serveis socials i en la creació d'un institut de gestió (ICASS) i el Govern de la Generalitat va elaborar el primer mapa de serveis socials. Aquesta impressió queda confirmada per les moltes visites realitzades per altres comunitats autònomes i ajuntaments per conèixer les experiències, la participació dels responsables catalans en jornades i congressos científics i polítics sobre la matèria, que permeten incidir en la conformació dels serveis socials actuals en l'àmbit estatal, i per l'opinió de diferents estudiosos dels serveis socials.

36. En el quadre següent se sintetitza el procés d'integració dels serveis socials públics des de les institucions franquistes fins al final d'aquesta etapa. En aquest quadre només figuren els de caràcter més general i no s'inclouen els de caràcter més sectorial, com els penitenciaris, els adreçats a menors o a la dona.

Taula 50: *El procés d'unificació dels serveis socials a Catalunya (1975-84)*¹

FRANQUISME		1936-1975	Beneficència pública	<i>Movimiento</i>	<i>Organización sindical</i>	Assistència social	Seguretat Social	Serveis socials municipals
DEMOCRÀCIA / TRANSICIÓ		1976-78	<i>Gobernación</i> Diputacions Ajuntaments	Auxilio Social		INAS FNAS	Serveis Socials (SEREM, SAP, etc.)	
				Supressió i transferència a l'Administració Pública				
		1977		<i>Ministerio de Trabajo</i> <i>DG de Asistencia Social y Servicios Sociales</i>				barris infància, etc.
		1978		Transfèrència a la Generalitat de Catalunya		INERSO	Centres serv socials de Barcelona	
		1980						
1981	Transfèrència a la Generalitat de Catalunya						Subvencions Generalitat	
1983	Creació de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS)							SSAP
1984	Mapa de Serveis Socials							
1985	Llei de serveis socials							

Els canvis de final de segle

37. Al final de la dècada dels vuitanta, després de les eleccions locals i autonòmiques, diferents estudis coincideixen a assenyalar aquests anys com un moment de canvi, caracteritzat en general per l'acabament d'una etapa d'excepcionalitat per assegurar la democràcia i per l'esgotament del consens que havia presidit l'etapa anterior, i es passa a una certa normalitat democràtica. Els serveis socials mostren també la fi de la fase de creació i d'expansió, així com de respostes reactives a les demandes ciutadanes, i l'obertura d'una altra de repolitització dels serveis socials, que tenen el seu reflex organitzatiu en la constitució de les àrees de serveis personals dels ajuntaments i en la creació d'un departament específic de la Generalitat, el Departament de Benestar Social.

38. El nou Departament de Benestar Social va mostrar des de l'inici la voluntat de canvi de les polítiques, que afectà tant el fons com les formes. Les noves polítiques obviaven el clima de consens anterior i es manifestaren en la voluntat de tenir una presència directa en el territori, aprofitant les oficines de benestar i amb la creació i reconversió d'altres establiments i serveis, i en la potenciació dels consells comarcals en la planificació i prestació dels serveis socials. Aquests nous plantejaments i maneres de fer repercutiren en les relacions institucionals, especialment amb el món local i en concret la Federació de Municipis de Catalunya. La lectura de les actes de les sessions parlamentàries i de les reunions mantingudes mostren un debat tens, que contrasta amb el pactisme anterior.

Aquestes polítiques no tingueren el suport normatiu fins a la Llei 4/1994, que modificà parcialment el model anterior i es va aprovar sense consens, com es desprèn de la lectura de les actes i dels resultats de les votacions, de manera que es va trencar la pràctica de consens implícit que havia imperat en aquesta matèria.

Pel que fa a l'anelhada integració dels serveis socials, l'esmentat departament va contribuir més aviat al contrari del que pensaven els seus impulsors inicials. D'una banda, es va iniciar un procés de segregació de l'àrea d'infància dels serveis socials: es van separar primer de la unitat gestora que significava l'ICASS (1988) i de la direcció i planificació que suposava la dependència de tots els serveis socials d'una mateixa direcció general. Aquest procés va acabar amb la controvertida marxa d'aquest àmbit per integrar-se al Departament de Justícia (1996). Alhora, per posar en marxa la política d'intervenció al territori, es va anar establint una altra xarxa, que amb el temps esdevingué una segona xarxa paral·lela potent.

39. El naixement dels consells comarcals va exigir un replantejament competencial que no s'abordà fins a l'esmentada Llei 4/1994. Aquesta norma va concretar les funcions dels consells comarcals que es referien bàsicament a la

prestació de l'atenció primària als municipis petits, a la gestió de determinats serveis socials especialitzats, de forma obligatòria si tenien més de 50.000 habitants, i a la participació en la planificació del territori a través de les regions.

40. Les diputacions s'havien quedat sense competències directes en la matèria i es preveia un sistema de transferència, que es féu efectiu per part de les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona, però no va ser possible amb la de Barcelona, segurament a causa de la complexitat dels serveis que gestionava, especialment dels que aquesta corporació considerava "impropis", sense excloure motivacions de caire polític. La diputació de Barcelona va presentar en aquests anys diferents programes i propostes adreçats a justificar la seva supervivència i va iniciar programes de suport jurídic, econòmic i tècnic als municipis, de capacitat dels professionals, i afavorí fòrums de debat en àmbits relacionats amb els serveis socials.

41. L'organització al final de l'etapa estudiada mostrava disfuncions greus, degudes possiblement a l'adopció d'un criteri legal no consensuat (ni les lleis territorials ni la Llei 4/1994 en matèria de serveis socials), a l'aplicació molt reglamentarista de les normes i a una progressiva burocratització. Les comarques que es potenciaren presentaven grans diferències i sovint patien els mateixos problemes minifundistes que pretenien solucionar. Per aquests motius i d'altres de caire polític i tècnic el seu encaix no fou gens fàcil. En relació amb els ajuntaments, es donà el mateix tracte competencial a tots els de més de 20.000 habitants, sense tenir en compte les peculiaritats dels grans municipis, amb l'excepció de Barcelona, que tenia pendent la Carta Municipal. Tot plegat fa que s'observin alguns símptomes preocupants de desmembració territorial, especialment de les àrees bàsiques comarcals i alguns dels ajuntaments que les componen, malgrat que també s'han detectat experiències organitzatives innovadores de gran interès.

42. Pel que fa a la planificació, els instruments bàsics establerts a Catalunya han estat en l'àmbit tècnic el Mapa de Serveis Socials i en l'àmbit normatiu els plans d'actuació social (PAS). Després del primer mapa les innovacions tècniques han estat escasses i s'ha seguit amb un format molt tradicional, mentre que les altres administracions, especialment la local, havien invertit en plantejaments més innovadors i participatius, sobretot a partir de la planificació estratègica, de la qual la ciutat de Barcelona fou una referència internacional.

El I PAS, que era descendent directe del primer mapa, va haver de desenvolupar-se en un context diferent, al qual difícilment aconseguí adaptar-se, com mostren les realitzacions, que anaren per rumbos força diferents dels previstos. L'elaboració dels successius PAS foren motiu d'enfrontaments i debats, que arribaren fins i tot a un pronunciament contrari d'una part sig-

nificativa dels membres del Consell General de Serveis Socials, que qüestionà bàsicament la poca participació i l'escassa voluntat de consens, la manca de respecte a l'autonomia local, la indefinició dels drets i de les seves garanties, així com quin havia de ser el paper de la iniciativa privada. Els debats parlamentaris d'aquesta etapa versaren de manera reiterada sobre els mateixos punts. D'altra banda, proliferaren altres plans sectorials (disminució, família, immigració, pobresa, gent gran, etc.) i programes, alguns de força innovadors, impulsats pel mateix departament però sense uns lligams clars entre ells.

Entre els programes esmentats mereix una menció específica el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), que es posà en marxa per resolució del Parlament (1989), primer mitjançant decret i més tard es va consolidar amb rang de llei (1997). S'ha assenyalat aquest programa d'intervenció com una de les ensenyes més característiques d'aquesta etapa, que tingué una forta incidència en els serveis socials d'atenció primària i en general en el món local.

43. S'ha fet referència a la davallada de la participació ciutadana produïda al final de la transició, que fou difícil de remuntar. El model establert per la legislació catalana consta de diferents nivells de participació. En general s'estructura el Consell General de l'ICASS, que, com a òrgan gestor de la Seguretat Social, respon al mateix model estatal que dona participació als treballadors, als empresaris i l'Administració. Amb aquesta mateixa triple representació es creen unes comissions d'àmbit provincial. La Llei de serveis socials va crear un altre òrgan, el Consell General de Serveis Socials, amb representació de les administracions autonòmica i local, dels usuaris i les entitats que actuen en el camp, i del qual depenien uns consells sectorials (atenció primària i reinserció social, infància, discapacitat i gent gran). Entre ambdós consells s'estableixen formes molt genèriques i poc operatives de coordinació. Es tracta d'una participació formal de tipus consultiu i assessor, amb escassa incidència en la presa de decisions, ja que, si bé és preceptiva la consulta, la seva opinió no és vinculant.

En els altres nivells, s'estableixen fórmules de participació local i de centre. En el primer supòsit té un caràcter totalment voluntari en tots els casos, amb independència del tipus de corporació local i de la població o altres circumstàncies. Tanmateix, alguns ajuntaments catalans han posat en marxa sistemes participatius d'innovació democràtica d'interès. En els centres, es vincula la participació amb el finançament i, així, sorprenentment només s'obliga quan el centre rep finançament públic.

44. Una altra característica que ressalta en la normativa autonòmica de serveis socials és el seu caràcter intervencionista i reglamentarista. Quan s'assumiren les competències en la matèria existia un buit legal en la regu-

lació dels serveis i establiments que generava un desemparament de les persones ateses, especialment greus en alguns casos, com els centres residencials de gent gran. Per això, a Catalunya a partir de la Llei de serveis socials es prioritzaren les normes adreçades a l'ordenació del sector establint la tipologia de centres i serveis, les condicions mínimes funcionals i materials, el registre, el control i la inspecció. Tanmateix, amb el temps aquestes normes establertes com a mínimes s'han anat incrementant fins a punts difícilment justificables, sobretot si tenim en compte que les noves i canviants necessitats exigeixen una gran flexibilitat de respostes i de mètodes d'actuació. Aquest reglamentarisme podria explicar en part l'estancament en què es trobaven els serveis socials catalans a final de segle, ja que qualsevol proposta innovadora xocava amb l'atapeïda i rígida xarxa normativa.

45. Al llarg d'aquesta etapa s'observa en els documents analitzats una creixent preocupació per la compatibilitat entre les formes descentralitzades de serveis socials, que disposen de gran capacitat per generar respostes àgils i personalitzades, i el respecte escrupolós al principi constitucional d'igualtat. De les dades dels mapes de serveis socials s'observa un gran creixement dels serveis socials, però també es detecten encara desequilibris territorials i sectorials de difícil justificació després de quasi un quart de segle d'autogovern. Es tracta d'una qüestió seriosa, ja que afecta drets fonamentals i que exigeix un abordatge rigorós i ràpid. De totes maneres, no es pot confondre la igualtat amb la uniformitat ni considerem vàlid esgrimir propostes recentralitzadores, que no farien, com ens mostra l'experiència, sinó crear altres tipus de desigualtats. No s'han trobat gaires estudis ni propostes tècniques, aprofitant els treballs i experiències d'altres països descentralitzats, adreçades a conjuminar els efectes favorables de la descentralització i de les polítiques de proximitat amb el respecte a la igualtat real i efectiva que propugna la nostra Constitució.

46. Les corporacions locals ocupen un lloc clau en el sistema de serveis socials: són les administracions més properes i que disposen de millor coneixement de la realitat del territori. En les seves trobades es queixen del tracte que reben de les comunitats autònomes, especialment pel que fa al finançament i la poca participació en la presa de decisions. D'altra banda, han posat al cim de la taula la necessitat d'una llei de bases de serveis socials que reguli els mínims comuns i han reclamant l'establiment d'unes prestacions bàsiques per a tot l'Estat a què tinguessin accés tots els espanyols. D'altra banda, consideren que el centralisme autonòmic d'aquests anys ha fregat, en més d'un cas, el principi constitucional d'autonomia local, la qual cosa ha provocat conflictes importants que denoten la manca de l'anomenat *pacte local*.

47. En relació amb la proposta de Llei estatal de serveis socials, cal recordar que quan es frustraren les primeres temptatives de promulgació de la norma, el Govern socialista ho va intentar suplir mitjançant el denominat *Plan concertado*, que amb una finalitat semblant (garantir el dret a unes prestacions bàsiques per a tots els espanyols) seguia el camí de la concertació amb les comunitats autònomes, que en era principi menys difícil i conflictiu. Al final de segle restava oberta aquesta qüestió, subjecta a consideracions i debats tècnics, jurídics, polítics i també econòmics.

48. En aquesta etapa s'intensificaren els treballs i debats polítics sobre els aspectes relacionats amb el finançament dels serveis socials, que cada cop mostraven més clarament la insuficiència dels recursos per fer front a les creixents necessitats i demandes. Així mateix, el finançament es relacionava directament amb el dret als serveis socials i amb la responsabilitat pública, principis proclamats amb gran voluntarisme per les lleis, però que es revelava impossible de complir. Per això, es comencen a distingir unes prestacions bàsiques o essencials, que serien un dret subjectiu, d'unes altres de considerades complementàries. Conseqüentment, es revisen les responsabilitats dels mateixos afectats, de les seves famílies, de les entitats privades i de les administracions públiques. Les opcions autonòmiques foren diverses, des d'algunes que explícitament desestimaren la inclusió dels familiars al pagament dels serveis o que limitaren les aportacions dels usuaris als seus ingressos, fins a les que responsabilitzen els familiars obligats i vinculen qualsevol tipus de béns de l'usuari al pagament dels serveis. Aquest és un dels punts de divergència en les normatives autonòmiques, però s'observa amb una tendència creixent vers la implicació més gran dels usuaris i els familiars propers. La normativa catalana d'aquest període es decantà decididament per l'increment de les responsabilitats individuals i familiars.

49. L'examen general de l'evolució en aquests anys dels recursos humans i econòmics esmerçats per la Generalitat, les corporacions locals i les entitats privades mostren un progressiu creixement que, malgrat haver-se frenat al final del període, sembla indicar clarament una consolidació del sistema en l'àmbit autonòmic, local i privat.

50. Com a resum final, es presenta el perfil de les diferents etapes en què s'ha dividit el treball, mitjançant un quadre on figuren els trets més significatius que han sobresortit al llarg de cadascuna.

Taula 85: *Característiques bàsiques de les etapes estudiades*

ETAPA	Segona part dels setanta	Dècada dels vuitanta	Dècada dels noranta
FASE	<i>Gestació dels serveis socials</i>	<i>Conformació dels serveis socials</i>	<i>Consolidació dels serveis socials</i>
CARACTERÍSTIQUES GENERALS DELS SERVEIS SOCIALS	Excepcionalitat		Normalitat
	Autoafirmació Integració dels serveis socials	Creació i expansió Desenvolupament	Maduresa Consolidació
GENERALITAT	Conselleria Sanitat i Assistència Social	Departament de Sanitat i Seguretat Social	Departament de Benestar Social
	Conselleria de Governació	Departaments de Justícia i Presidència	Departament de Justícia (Infància)
CORPORACIONS LOCALS	Corporacions locals franquistes	Serveis socials inclosos en altres regidories Regidoria independent	Àrees de serveis personals Els serveis socials comarcals
SECTOR PRIVAT	Fort protagonisme de la iniciativa social i dels professionals	Transformació de la iniciativa social: de la reivindicació a la prestació de serveis Debilitament de l'autonomia	Gran creixement de la iniciativa privada mercantil

RESPOSTES		Beneficència Assistència social Serveis socials de la Seguretat Social Propostes innovadores	Respostes reactives a les demandes ciutadanes	Planificació de les respostes Planificació estratègica local
LÒGIQUES INTERVENCIÓ			Serveis	Programes
PARTICIPACIÓ		Participació cívica al carrer Militància dels professionals Consens polític	Descens de la participació Òrgans formals de tipus consultiu	Noves formes d'innovació democràtica (ajuntaments)
POLÍTQUES	GENERALS		Protagonisme dels tècnics ↓ Despolitització	Repolitització ↓ polítics
	MUNICIPALS		Política de les <i>pedres</i>	Política de les <i>persones</i>

Font: elaboració pròpia

BIBLIOGRAFIA I FONTS DOCUMENTALS

PUBLICACIONS I DOCUMENTS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

GENERALITAT DE CATALUNYA La Generalitat de Catalunya. Juny 1977-setembre 1978 (Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1978).

- Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Text oficial (Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, desembre 1978).
- Estatut d'Autonomia de Catalunya (Servei Central de Publicacions, 1982).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE SANITAT I ASSISTÈNCIA SOCIAL Memòria-Balanç Any 1978-1r trimestre 1979 (1979).

- Principis inspiradors d'una Política Social per a la Tercera Edat (desembre 1978).
- Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts psíquics (febrer 1979).
- Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics (agost 1979).
- Principis inspiradors d'una política de Serveis socials (desembre 1979).
- Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància (gener 1980).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGRE-
TAT SOCIAL, Activitats maig 1980 - maig 1981 (1981).

- Activitats maig 1981 – maig 1982 (1982).
- Primeres Jornades d'Economia dels Serveis Socials (1983).
- “Memòria – Balanç del pla d'Inversions del F.A.S. referents als Serveis Socials de base. Període 1981-1982” (Direcció General de Serveis Socials,
- “Treball Social. Tasques portades a terme per la Generalitat de Catalunya en el període 1980-1983” (Direcció General de Serveis Socials).
- “Proposta de marc referencial per a un estudi de sectorització geogràfica dels Serveis Socials de Base” (Servei d'Acció Social, Direcció General de Serveis Socials 1983).
- Mapa de Serveis Socials (Direcció General de Serveis Socials, 1984).
- Activitats 1986 (1987).
- Activitats 1987 (1988).
- Recomanacions sobre Serveis Socials d'Atenció Primària (Direcció General de Serveis Socials, 1988).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ
La nova organització territorial de Catalunya (1987).

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL
Disposicions generals de serveis socials (2a. edic.) (1991).

- Memòria del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya 1988-1991 (1992)
- Pla Integral de la Gent Gran (2 vols.) (1993).
- Legislació Bàsica del Sistema català de serveis socials (1994).
- Legislació estatal i autonòmica sobre protecció dels menors en situació d'alt risc social (3 vols.) (1994).
- Dimensions del Voluntariat. Cicle de conferències (1994).
- Memòries del Departament de Benestar Social de 1995, 1996, 1997, 1998.
- Mapa de Serveis Socials 1996 (1997).
- III Pla d'Actuació Social 1997-2001 (1997).
- Mapa de Serveis Socials 1997-98 (1999).
- Mapa de Serveis Socials. Actualització de dades bàsiques, 1998 (2000).

GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT CATALÀ D'ASSISTÈNCIA I SER-
VEIS SOCIALS, ICASS, Els serveis socials de la Generalitat (1988).

- Què són els EAIA (1988).
- “Àrees bàsiques d'atenció social primària. 1998. Anàlisi de les problemàtiques ateses i de l'atenció domiciliària” (2000).
- “Les UBASP a Catalunya. Dades de les Memòries 1994 i 1996”.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA "Informe elaborat per al Senyor President de la Diputació de Barcelona, relatiu a la situació i perspectives del Servei de Serveis socials d'aquesta Institució" (Servei de Serveis Socials, 1983).

- Les polítiques municipals de benestar social. Un estudi a 10 municipis de la província de Barcelona (Patronat Fundació Flor de Maig, 1987).
- "Servei de Serveis Socials. Memòria 1983-87. Serveis socials en transformació" (1988).
- "Línies bàsiques del Programa de l'Àrea de Serveis Socials. Quadrienni 1991-95".
- Informe sobre el treball social amb immigrants estrangers a la província de Barcelona (1992).
- Pla per a la renovació de la Diputació de Barcelona-Document de Desplegament Operatiu (1992).
- Els recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de Serveis Personals (CIFA 1993).
- "Programa Marc de l'Àrea de Serveis Socials".
- "Sistema Regional de Serveis Socials d'Atenció Primària.
- "Informe sobre l'organització dels serveis socials a la província de Barcelona" Àrea de Serveis Socials (1995).
- Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencias y Ponencias (Sitges, març de 1995). Publicació conjunta del Ministerio de Asuntos Sociales, Diputació de Barcelona i FEMP (Diputació de Barcelona, 1996).
- "Pla d'Actuació del Mandat 1996-1999" (1997).
- II informe sobre immigració i treball social (1997).
- Mapa de Serveis Personals Locals (Patronat Flor de Maig CIFA, 1997).
- "Participació i gent gran: els consells assessors" (1997).
- Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda (1998).
- "Informe Evolutiu de l'Àrea de Serveis Socials 1989-99" (1999).
- Grup de Treball, "Els serveis socials d'atenció primària: materials per a un debat" (1999).
- "Documentació i Conclusions. Seminari de Barcelona, gener de 1999. I Jornades de Badalona, març de 1999" (1999).
- Gestió dels serveis socials locals (Autor: Albert Serra) (2000).
- Mapa dels serveis personals. Els ajuntaments de deu a vint mil habitants (Jordi Plana, coord.) (Patronat Flor de maig CIFA, 2000).

DIPUTACIÓ DE GIRONA, El voluntariat a Catalunya (Jornades a Monells, Baix Empordà, maig 1986) (1987).

AJUNTAMENT DE BARCELONA Nous enfoc a la política de la marginació (Àrea de Serveis Socials, 1979).

- Els Centres Municipals de Serveis Socials (Àrea de Serveis Socials, 1980).
- L'altra cara de la delinqüència (Àrea de Serveis Socials, 1980).

- Els serveis socials a l'Ajuntament de Barcelona (1987).
- Pla d'actuació en serveis socials a la ciutat de Barcelona (Àrea de Serveis Socials, 1987).
- Els principals reptes socials a Barcelona (Conferència d'Eulàlia Vintró, 1991).
- Pla integral de desenvolupament dels Serveis Socials a la ciutat de Barcelona (1995).
- Pla municipal dels serveis socials d'atenció primària. Balanç 1993 – 1996 (1997).
- La Gent Gran de Barcelona. Balanç de l'actuació municipal 1995-1999 (1999).
- Barcelona, 20 anys de Serveis Personals 1979/1999 (1999).
- Memòria 1999 Ajuntament de Barcelona, Serveis Personals (2000).

AJUNTAMENT D'IGUALADA i ICASS “Document de les I Jornades Comarcals de Serveis Socials” (1985).

Memòries i documents de serveis socials

- Dels Ajuntaments de : Badalona, Barcelona, Girona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Mataró, el Prat de Llobregat, Sabadell, Sant Joan Despí, Terrassa, Tarragona i Valls.
- Dels Consells Comarcals de l'Alt Empordà, Baix Llobregat, Pallars Jussà i Osona
- Consorci de Benestar Social de la Garrotxa

Publicacions periòdiques

- Diari de sessions del Parlament de Catalunya
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
- Diario de sesiones del Senado
- Fòrum (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social)
- Quaderns de Serveis Socials (Diputació de Barcelona)

DOCUMENTS DE PARTITS POLÍTICS :

- Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Partit Socialista de Catalunya (PSC), Partit Socialista de Catalunya – Reagrupament (PSC-R) i Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC).

ARTICLES DE REVISTES

- ACM Dossier n. 51, 1987 (monogràfic eleccions locals).
- ALONSO LIGERO, M. S., “Los Servicios Sociales y la Seguridad Social” Revista Iberoamericana de Seguridad Social n. 6, 1971.
- “Alternativas de los partidos sobre la organización de servicios sociales” Revista de Treball Social n. 72, desembre 1978.
- ARENAS, Josep, “L’atenció primària en Serveis Socials a Catalunya”, Revista de Treball Social n. 92, desembre 1983, p. 51-56.
- ARMANGUÉ, X., “Legislación sobre la acción voluntaria”, Revista de servicios sociales y política social n. 51, 2000, p. 85 – 116.
- ARQUÉ, Teresa, “L’Institut Municipal de Serveis Socials de Badalona, una eina feta a mida i en constant evolució”, Fer Ciutat n. 13-14, oct. 85 - maig 86, p. 12-13.
- ARTELLS, Joan J., “Economia dels Serveis Socials” Revista de Treball Social n. 86, juny 1982, p. 86- 93.
 - “Nota sobre la crisi econòmica i el futur dels Serveis Socials” Revista de Treball Social n. 92, desembre 1983, p. 85 – 90.
- AZNAR, M., “La evolución histórica de la protección de la invalidez en la Seguridad Social española”, Boletín de Estudios y Documentación del SEREM n. 7 , febrer 1977.
 - “En torno a la beneficencia y su régimen jurídico”, en Cívitas. Revista española de Derecho Administrativo n. 92, oct.- des. 1996.
- AZNAR LÓPEZ, Manuel, “La acción social en el estado de las Autonomías”, Documentación social n. 53, oct. 1983, p. 63-74.
- BANÚS, Andreu, Jordi VARELA i Roser ROCA, “L’evolució dels serveis socials municipals durant l’etapa democràtica de l’Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet” , Fer Ciutat n. 13 –14, oct. 1985 - maig 1986, p. 26 – 32.
- BARBERO, Josep Manuel, “Onyar Est: un model d’acció contra l’exclusió i la pobresa”, Quaderns de Serveis Socials n. 8 gener 1995 p. 71-77.
- BARENYS, Rosa, “Com repartir les subvencions”, Endavant n. 20, març 1991, p. 10.
 - “Aproximació a la història legislativa dels serveis socials”, Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 33 – 35.
- BARENYS, Rosa i M. Dolors RENAU, “Legislación sobre servicios sociales” CEUMT. La revista municipal n. 68, novembre 1983.
- BARENYS, Rosa i Glòria RUBIOL, “La primera iniciativa legislativa sobre serveis socials al Parlament de Catalunya”, Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 23-26.
- BAUZÀ, Bernat, “Planificació i programació municipal de serveis socials” Quaderns de Serveis Socials n. 4, maig 1993, p. 56 – 60.
- BORRAJO, E., “Los Servicios Sociales”, Revista Iberoamericana de Seguridad Social n. 3, 1972.

- BRIÓ, Joan i Albert MÜLLER, "Instituto Municipal de Servicios Sociales de Badalona", CEUMT. La revista municipal n. 68, novembre 1983, p. 22 – 23.
- BRUGUÉ, Quim i Ricard GOMÀ, "L'organització del benestar en l'esfera local: síntesi de vint anys i reptes de futur", Quaderns de Serveis Socials n. 15, oct. 1999, p. 17-23.
- Butlletí de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona n. 19, 1965 (monogràfic dedicat al treball social de comunitat).
- CABRA de LUNA, Miguel Ángel, "Comentarios de la nueva ley reguladora de las bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985: Los servicios sociales en la Administración Local", Revista de Servicios Sociales y Política Social n. 4, desembre 1985, p. 10 – 15.
- CABRA de LUNA, Miguel Ángel i Eva CAÑÓN, "Desarrollo de los servicios sociales tras la implantación de la democracia en España (1975 – 1987)" Revista de Treball Social n. 108, desembre 1987, p. 82 – 103.
- CAPDEVILA, M. Alba, "Condicions de vida i treball social en el medi rural", Quaderns de Serveis Socials n. 10, desembre 1995, p.80 – 82.
- CARREIRA, Manuel, "El Pla estratègic com a model de futur de la ciutat", Quaderns de Serveis Socials n. 10, desembre 1995.
- CARRERA, Núria "Les obligacions de l'estat de benestar". Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 50 – 52.
- CASADO, Demetrio "Los servicios sociales en la perspectiva histórica", Documentación Social n. 64, 1986.
 - "La pobreza y su reconceptualización", Diálogo Filosófico, maig/agost 1995.
 - "Palabras de la reforma de los Servicios Sociales y de su parcial desactivación", Servicios Sociales y Política Social n. 54, 2001, p. 26.
- CASALS, Ignasi i Montse OBIOLS, "Radiografía a la atención social primaria", Documentación social n. 64, jul.– set., 1986.
- CASANOVA, Anna "Deu anys després. Consell Comarcal de l'Alt Penedès", Quaderns de serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 73-76.
- CASAS, Ferran "Reflexiones sobre los servicios sociales en Catalunya", Documentación Social n. 64, juliol-setembre 1986.
- CASTIELLA, Txema "Cooperació europea en política social: l'experiència de Barcelona", Quaderns de Serveis Socials n. 8 , gener 1995, p. 65-70.
- CLAVERO, Glòria "Hàbitat i serveis socials", Quaderns de Serveis Socials n. 10, des. 1995.
- CODINA i CASTILLO, Francesc "El desenvolupament de la Llei de serveis socials. Al cap de deu anys cal continuar avançant", Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 36 – 38.
- COLL, Anna, "Amb el suport local les dones accedeixen al treball", Quaderns de Serveis Socials n. 9, gener 1995, p.120-125.
- COLOMER, Montserrat, "Trabajo social en España en la década de los 70", Revista de Servicios Sociales y Política Social n. 20, 1990, p. 6 – 10.

- “Conferència europea Ciutats pels drets humans. Compromís de Barcelona”, Quaderns de Serveis Socials n. 14, juny 1999, p. 102-113.
- “Conversa amb Pilar Malla”, Revista de Treball Social n. 77 – 78, març - juny 1980, p. 83 – 85.
- CORTAJERENA, M^a Elvira, “Presentación” (del dossier sobre “Cincuenta años de ejercicio profesional”), Revista de Servicios Sociales y Política Social n. 3, 1984.
- COSTA, Mercè i Joan J. ARTELLS, “Notas sobre los presupuestos de servicios sociales en las Comunidades Autónomas”, Revista de Servicios Sociales y Política Social n. 0, 1984, p. 20 – 28.
- DOMÈNECH, Rosa, “Dels vells asils als moderns serveis socials”, Fer Ciutat n. 2, setembre-desembre 1981, p. 14.
- “Reflexión sobre el trabajo social comunitario”, Revista de Servicios Sociales y Política Social n.3, 1984.
- DOMÈNECH, Rosa i Rosa JUNCOSA, “Una experiencia de Trabajo Social comunitario en un barrio de barracas de Montjuich”, Revista de Treball Social n. 51, juliol 1973.
- ECHEBARRÍA, Koldo, “Cambios sociales, nuevas demandas. Propuestas para el 2000”, Quaderns de Serveis Socials n. 15, oct. 1999, p. 36 - 40.
- EGEA, J., “L’acció de repetició contra el deutor dels aliments. Solidaritat familiar i prestacions assistencials públiques”, Revista Jurídica de Catalunya n. 3, 1997.
- “Entrevista a Eulàlia Vintró”, Notícia del Col·legi (de DTS i AS de Catalunya) n. 85, desembre 1999 - febrer 2000, p. 22 – 24.
- “Entrevista a J. Miró i Ardèvol”, Revista de Treball Social n. 92, desembre 1983 p. 97 – 99.
- “Entrevista a quatre assistents socials regidors municipals”, Revista de Treball Social n. 74, juny 1979, p. 75-85.
- “Entrevista amb Francesca Masgoret Llardent”, Revista de Treball Social, n. 106, juny 1987, p. 98 – 101.
- “Entrevista amb Glòria Baliu”, Revista de Treball Social n. 86, juny 1982, p. 67 – 68.
- “Entrevista con Frederic Rahola”, Revista de Treball Social n. 70, juny 1978, p. 20-29.
- “Entrevista con Graziella Costa”, Revista de Treball Social n. 72, desembre 1978 p. 56 – 63.
- “Entrevista con Ramon Espasa”, Revista de Treball Social, RTS n. 70, juny 1978, p. 20-29.
- ESTEVE, Esperança, “Universalització, distribució funcional i sectorització” Quaderns de Serveis Socials n. 6, abril 1994, p. 14 -15.
- ESTEVE, Esperança i Xavier PELEGRÍ, “El Col·legi de Diplomats en Treball Social de Catalunya opina sobre el II Pla d’actuació social”, Quaderns de Serveis Socials n. 2, maig 1933, p. 12-15.
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, Comissió de Serveis Socials

- “Els serveis socials a Catalunya”, Quaderns de Serveis Socials n. 4, maig 1993, p. 9 – 11.
- “La participació municipal i el seu finançament”, Quaderns de Serveis Socials n. 6, abril 1994, p. 16-19.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Antonio, “La gestió en Serveis Socials”, Revista de Treball Social n. 106, juny 1987, p. 105 – 110.
- FERRAN, Pilar i Núria CARRERA, “Reflexions sobre l’evolució dels Serveis Socials Municipals a l’Hospitalet”, Fer Ciutat n. 13-14, oct .1985-maig 1986, p. 14 -16.
- FERRERI, Conxa, “Deu anys de serveis socials. Experiència de l’Ajuntament de Caldes de Montbui”, Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 58-60.
- FRISACH i PRAT, Francesc, “L’aplicació informàtica per a l’atenció social primària de l’Institut Municipal de Serveis Socials de l’Ajuntament de Terrassa: una eina de gestió en xarxa”, Quaderns de Serveis Socials n. 15, octubre 1999, p. 94 - 95.
- GARAU, Jaume, “Origen, desenvolupament i futur del serveis socials comunitaris”, Fer Ciutat n. 18, setembre 1991, p. 31-35.
- GARCÍA i TRIVIÑO, Montserrat, “Han passat deu anys”, Quaderns de Serveis Socials n. 2, setembre 1991, p. 5-7.
- GARRIDO, Xavier, “Las Diputaciones Provinciales. Perspectiva desde la calle”, L’Opinió Socialista, 2a quinzena de desembre de 1980.
- GIL, Lluís, “El Consell Municipal de la Vellesa a Girona”, Quaderns de Serveis Socials n. 1, set. 1996, p. 78-83.
- IBARZ VIDAL-BARRAQUER, Montserrat, “Evolució dels serveis socials municipals des de l’aprovació de la Llei 26/1985. Ajuntament de Reus”, Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 69 – 72.
- “La Declaració de Barcelona ‘La ciutat i les persones amb disminució’”, Quaderns de Serveis Socials n. 13, setembre 1998, p. 143-148.
- LABANDERA, Roberto, “La política activa d’ocupació a Vilafranca del Penedès: els joves i els ajuts comunitaris en l’àmbit local”, Quaderns de Serveis Socials n. 8, gener 1995, p. 109-119.
- LAS HERAS, Patrocinio “Las Jornadas de Pamplona: recuerdo y análisis”, Revista de Servicios Sociales y Política Social” n. 3, 1984.
- “L’Assemblea de Tàrrrega, punt de partida”, Butlletí de l’ACM n. 19, juny 1985.
- “L’atenció primària socio-sanitària és l’eix d’una experiència de canvi a Sabadell”, Catalunya municipal any 2, època 2 n. 8, 28 gener 1987, p. 6.
- LLOPIS, Beneta, “Qué ha sido y qué ha representado la F.E.D.A.A.S. en la vida de la profesión de trabajadores/asistentes sociales”, Revista de Servicios Sociales y Política Social n. 3, 1984.
- LÓPEZ ZAGUIRRE, Rafael, “L’educadora i l’educador social als Serveis Socials d’Atenció primària”, Educació Social n. 15.

- “Los asistentes sociales en los partidos políticos”, *Revista de Treball Social*, n. 68, desembre 1977, p. 31-42.
- “Los Centros Municipales de Servicios Sociales de Barcelona”, *Cuadernos INAS de Asistencia y Acción Social* n. 12, oct.-des. 1983, p. 25 –40.
- “Los servicios sociales en el Ayuntamiento de Lérida”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n. 7, 2n quadrimestre 1987.
- MAJÓ, Joan, “Els grans reptes de les polítiques socials”, *Quaderns de Serveis Socials* n. 15, oct. 1999, p. 61-66.
- MALLA, Pilar, “Tercer sector. Participació social i voluntariat” *Quaderns de Serveis Socials* n. 15, octubre 1999, p. 33-35.
- MARQUÈS, S., “L’educació”, en “Balanç del segle XX”, *Revista de Girona* n. 200, desembre 2000.
- MARTINELL, Alfons, “L’educador especialitzat: un dels antecedents històrics de l’educador social”, *Educació Social* n. 1, setembre/desembre 1995.
- MARTÍNEZ MORANT, Encarnació “Entrevista a Rosa Barenys”, *Notícia del Col·legi* n. 85, desembre 1999, p. 18-21.
- MASGORET, Francesca, “Los servicios sociales y la administración local. Un ejemplo: Barcelona”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n. 7, 1987, p. 36 – 36.
- MASGORET, P. i G. RUBIOL, “Trabajo Social en Israel”, *Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona* n. VIII-IX (s. a.).
- MASON, S., *Historia de las ciencias. La ciencia antigua, la ciencia en oriente y en la Europa medieval* (Vol. 1), (Madrid, Alianza Editorial, 1984).
- MATA, Enrica, “El primer servei per a les dones maltractades”, *Catalunya Municipal* n. 10 – 11, febrer 1987.
- MATA, Enrica i Glòria RUBIOL, “El treball social feminista. Una metodologia per a la igualtat d’oportunitats de la dona des dels serveis socials”, *Revista de Treball Social* n. 125, maig 1992, p. 84 – 95.
- “Informe sobre les demandes d’ajuda econòmica fetes a Caritas”, en *Més a prop de Caritas Diocesana de Barcelona* n. 9, maig 1998.
- MENA, Jordi, “Programa Nouvinguts”, *Quaderns de Serveis Socials* n. 8, gener 1995, p. 126-131.
- MIQUEL, Àngela, “El Pla d’actuació social 1992-1995”. *Quaderns de Serveis Socials* n. 4, maig 1993, p. 16 – 18.
- MONTRAVETA, M. Isabel, “El marco legal de los servicios sociales de Atención Primaria”, *Revista de Treball Social* n. 105, març 1987, p. 8 – 11.
- “Puntualitzacions al voltant dels serveis socials per a infants i adolescents en alt risc social”, *Revista de Treball Social* n. 116, desembre 1989, p. 133 – 137.

- MONTRAVETA, M. Isabel i Antoni VILÀ, "La legislación autonómica de Servicios Sociales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, I a núm. 4, 1985, i II a núm. 5, 1986
- "Notes sobre la Llei de Serveis Socials de Catalunya", *Revista de Treball Social* n. 100, desembre 1985, p. 92 - 103.
- MORA, J. Ramon i Montserrat MESTRES, "Manresa, anàlisi de vint anys", *Quaderns de Serveis Socials* n. 15, octubre 1999, p. 78.
- NICOLAU, Ramon, "Pla d'Actuació social a Barcelona", *Catalunya Municipal* n. 35, 2-12-1987.
- NICOLAU, Ramon i Antoni VILÀ, "El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya", *Revista de Treball Social* n. 151-152, desembre 1998.
- OLIVER, Anna, "Una experiència de deu anys de marc legal als serveis socials de l'Ajuntament de Montcada i Reixac", *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995, p. 61-64.
- PALOU, Manuel, "El marc legal de les entitats d'iniciativa social", *Quaderns de Serveis Socials* n. 6, abril 1994, p. 27 - 30.
- PASCUAL, Josep M., "Propuesta para la reorientación de la acción de los servicios sociales municipales", *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n. 10, 2n trimestre de 1988.
- PELEGRÍ, Xavier, "El sistema català de serveis socials. Anàlisi de la Llei 4/1994 de 20 d'abril", *Revista de Treball Social* n. 134, juny 1994.
- PÉREZ, Vidal, "Planificación y organización de los servicios sociales de Castelldefels", *Quaderns de Serveis Socials* n. 4, maig 1993, p. 38-42.
- PÉREZ LEÑERO, J., "Los servicios sociales: naturaleza y fundamento", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* n. 6, 1962.
- "Psicòlegs i ajuntaments", *L'opinió socialista* n. 35, juny 1980. p.16.
- PUIGDOLLERS, Mireia, Maria RIAMBAU i Jordi SERRA, "La importància d'un Pla general de serveis socials per als petits municipis", *Quaderns de Serveis Socials* n. 4, maig 1993, p. 25-29.
- *Quaderns de Serveis Socials* n. 9, juliol 1995, número monogràfic dedicat a la llei de Serveis Socials als deu anys de la seva aprovació.
- RAMON, Emília, "Els serveis socials a l'Ajuntament de Centelles", *Quaderns de Serveis Socials* n. 15, oct. 1999, p. 43-47.
- RENAU, M. Dolors, "Gabinet d'Integració Europea i Solidaritat de la Diputació de Barcelona". *Quaderns de Serveis Socials* n. 8, gener 1995, p. 78-79.
- REQUENA, M. Concepción, "Cinco años de Trabajo Social en un pueblo de la costa", *Revista de Treball Social* n. 51, juliol-setembre 1973.
- "El programa de suport tècnic de l'ICASS", *Fer Ciutat* n. 18, setembre 1991, p. 89 - 95.
- *Revista de Treball Social* n. 46, 1972, document del grup de Treball Social de Comunitat de l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona.

- Revista de Treball Social n. 51, juliol de 1973, diverses experiències de treball de comunitat en barris.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., "Estado del bienestar y política social: concepciones teóricas" en "La política social en España", Boletín de estudios y documentación de servicios sociales, monografía n. 13.
- RODRÍGUEZ PRIETO, Diego, "L'envelliment a la província de Barcelona: dades demogràfiques", Quaderns de Serveis Socials n. 11, setembre 1996, p. 113-116.
- RUBIOL, M. Gloria, "La asimilación de los inmigrantes y el Servicio Social en Israel", Boletín de la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona n. 25, gener 1967.
 - "Tendencias actuales en los Servicios Sociales de atención primaria de Francia e Inglaterra", Cuadernos INAS de Asistencia y Acción Social n. 12, oct. – dic. 1983, p. 71 – 89.
- RUEDA, J. M., "La formación del psicólogo de la intervención social", Papeles del Colegio Oficial de Psicólogos n. 16-17, novembre 1984.
- SAMSÖ, Pepita, "La xarxa d'atenció als disminuïts a Badalona", Quaderns de Serveis Socials n. 1, octubre 1986.
- SÁIZ, Margarita, "El pla municipal d'atenció primària", Barcelona societat n. 4, 1995.
- SÁNCHEZ, Jenara, "Experiències de planificació i programació municipal de serveis socials", Quaderns de Serveis Socials n. 4, maig 1933, p. 48-55.
- SARASA, Sebastià, "La adaptación de los servicios sociales a su entorno", Revista de Treball Social n. 127, set. 1992.
- SELLARÉS, Lourdes, "Centres oberts municipals de Mataró", Quaderns de Serveis Socials n. 2, set. 1991, p. 27-30.
- SERRA, Imma, "Els serveis socials a l'Ajuntament de Centelles", Quaderns de Serveis Socials n. 4, maig 1993, p. 43-47.
 - "Un repàs en el temps", Quaderns de Serveis Socials n. 15, oct. 1999, p. 100 – 104.
- "Sistema de Servicios Sociales", Cuadernos de Acción Social n. 20, 1985.
- SUBIRATS, Joan, "Els primers vint anys de polítiques socials municipals", Quaderns de Serveis Socials n. 15, oct. 1999, p. 10 – 16.
- TORRES, Consol, "Història i evolució dels serveis socials a l'Ajuntament de Terrassa", Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 65 – 68.
- TURRÓ, Carme, "Consells de participació de l'Ajuntament de Barcelona", Quaderns de Serveis Socials n. 14, juny 1999, p. 87 – 91.
- TURRÓ i VICENS, Carme, "El Pla integral de serveis socials a la ciutat de Barcelona", Quaderns de Serveis Socials n. 16, febrer 2000, p. 51 – 55.
- TUSET, Anna, "Notícia sobre el Servei d'Assistència Domiciliària a Manresa" Revista de Treball Social n. 86, juny 1982 p. 61 – 65.
- "Un equip del PSC a la Direcció General de Serveis Socials", Informació socialista (butlletí del PSC-R) n. 7, juliol de 1978.

- VILÀ, Antoni, "Els Serveis Socials a la Llei 12/1983 de 14 juliol", Revista de Treball Social n. 98, juny 1980, p. 63-72.
- "La organización comarcal de Cataluña: aplicación a los servicios sociales", Revista del Colegio de DTS y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha n. 1, 1997, p. 51 – 75.
- "El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?", a Quaderns de Serveis Socials n. 14, 1999, p. 8 – 18.
- "Evolució legislativa dels serveis socials a Catalunya: apunts per a una reflexió", Revista de Treball Social n. 164, desembre 2001.
- "El espacio sociosanitario para las personas con discapacidad", Sobre Ruedas n. 48, 2001.
- "Las políticas autonómicas para personas mayores", Agathos n. 1, 2001.
- VILÀ, Antoni i José M^a VALENCIA "REDEVOL", Revista de servicios sociales y política social n. 51, 2000 , p. 61 – 77.
- VILÀ FLAQUER, A. i A. VILÀ MANCEBO, "Els serveis socials", Balanç del Segle XX, Revista de Girona n. 200, maig-juny 2000.
- VILLA, Marino, "Descentralització i coordinació per a la consolidació del Sistema Català de Serveis Socials. Quaderns de Serveis Socials n. 6, abril -"Una crònica optimista dels deu anys de la Llei de serveis socials" Quaderns de Serveis Socials n. 9, juliol 1995, p. 47-59.
- VIZCAÍNO, C., "La legislació sobre els menors infractors", a Temps d'educació núm. 19, 1r. semestre de 1998.
- ZANUY, Lourdes i Montserrat MASSANA, "La informatització dels serveis socials d'atenció primària. Un camí per recórrer" Quaderns de Serveis Socials n. 15, oct. 1999, p. 105-112.

Altres articles i documents consultats a :

Revistes

- ACM, Butlletí Informatiu de l'Associació Catalana de Municipis.
- Catalunya Municipal (Federació de Municipis de Catalunya)
- Educació Social (Fundació Pere Tarrés)
- Informatiu de la Federació de Municipis de Catalunya
- Informatiu setmanal de la Federació de Municipis de Catalunya
- Revista de Servicios Sociales y Política Social (Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales)
- Revista de Treball Social (RTS) (Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya)

Diaris

- Avui, Catalunya ExPress, El Correo Catalán, El País, La Vanguardia.

LLIBRES I CAPÍTOLS DE LLIBRES

- ALEMÁN, Carmen, El sistema público de servicios sociales en España (Granada Ed. Impredisur, 1991).
- ALEMÁN, C. i S. GARCÍA SERRANO, Fundamentos de Bienestar Social (València, Tirant lo Blanch, 1999).
- ALMANSA PASTOR, J. M., Derecho de la Seguridad Social (Madrid, Tecnos, 1981, 3ª ed.).
- ALONSO SECO, J. M. y B. GONZALO GONZÁLEZ, La asistencia social y los servicios sociales en España (Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1997).
- ALTISENT, A., L'almoïna a la Cort de Pere el Cerimoniós (Abadia de Poblet, 1969).
- ANDER-EGG, Ezequiel, Historia del Trabajo Social (Buenos Aires, Lumen, 1994).
- ARENAS, Josep, “Análisis y perspectivas de los servicios sociales en Cataluña” en J. Arenas i altres Política Social y Servicios Sociales (Madrid, Marsiega, 1985).
- ARIÑO, A. (ed.), Diccionario de la Solidaridad (I) (València, Tirant lo Blanch, 2003).
- ARTEMAN, Dolors i Pilar FERRAN, “El Departamento municipal de Servicios Sociales” a Servicios Sociales Municipales (Madrid, Secretaría Federal de Acción Social del PSOE, 1984).
- AZNAR, Manuel, “Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito” a Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías (Comité Español de Bienestar Social – Marsiega, 1983).
 - “Los servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local”, a Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987).
 - “Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectivas nacional y comunitaria” en La Europa Social a debate (Junta de Castilla y León, Conserjería de Sanidad y Bienestar Social, 1994), p. 193.
 - “El pretendido estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación” en Estado de Bienestar: perspectivas y límites, (Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1998)
- BABINI, J., Historia de la medicina (Barcelona, Gedisa editorial, 2000).
- BALCELLS, A. et al., La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia, (Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1996).
- BARBERO, Manuel, El Trabajo Social en España (Saragossa, Mira Editores, 2000).
- BARDIN, L., Análisis de contenido (Madrid, Akal Universitaria, 2002).
- BATLLE, C., L'assistència als pobres a la Barcelona Medieval (s. XIII), (Barcelona, Rafael Dalmau Editor, 1987).

- BLOCH, M., Introducción a la historia (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2001).
- BORJA, J., Estado y ciudad. Descentralización política y participación (Barcelona, PPU, 1988).
- BORJA, J. i M. CASTELLS, Local y global (Madrid, Taurus, 1997).
- BORRÁS, J. M. (direc.), Historia de la Infancia en la España contemporánea 1834-1936, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, i Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1996).
- BORRELL, M., Pobresa i marginació a la Catalunya il·lustrada, (Santa Coloma de Farners, Centre d'Estudis Selvatans i Galerada, SCCL, 2002).
- BRICALL, Josep M., Memoria de un silencio (Barcelona, Plaza & Janés, 2003).
- CARASA SOTO, P., Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900 (Edit. Universidad de Valladolid, 1987).
- CARBONELL, M., Sobreviure a Barcelona. Dones, pobresa i assistència al segle XVIII (Barcelona, 1997).
- CÀRITAS DIOCESANA DE BARCELONA Un aspecte de la marginació a casa nostra. Els beneficiaris del FAS (Barcelona, 1983).
- CARPENTIER, J. i F. LEBRUN (dirs.), Breve Historia de Europa (Madrid, Alianza Editorial, 1998). CARR, R., Historia de España (Barcelona, Ediciones Península, 2003).
- CASADO, D., Sobre la pobreza en España (Barcelona, Hacer Ed., 1990).
 - Introducción a los servicios sociales (Fuenlabrada-Madrid, Ed. Marsiega, 1987, 1a. edició) i (Madrid, Ed. Popular, 1994, 5a. ed.).
 - "Acción social y servicios sociales " a V Informe sociológico sobre la situación social en España. (Madrid, Fundación FOESSA, 1994).
 - Imagen y realidad de la acción voluntaria (Barcelona, Hacer Ed., 1999).
 - Ordenación de los servicios sociales (Buenos Aires, Ed. Lumen-Humanitas, 1998).
- CASADO, Demetrio i Encarna GUILLÉN, Manual de Servicios Sociales (Madrid, Ed. CCS, 2001).
- CASARES, Francesc, "Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales", a Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987).
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN, Los servicios sociales (Madrid, PSOE, 1979).
- CHALMERS, A., ¿Qué es esa cosa llamada ciencia? (Madrid, Siglo Veintiuno de España Ed., 1993).
- COL·LEGI OFICIAL DE DIPLOMATS EN TREBALL SOCIAL I ASSISTENTS SOCIALS DE CATALUNYA, Memòria d'activitats. Anys 1983 i 1984. (1985).

- COLOMER, Montserrat i altres autors “Los Centros Municipales de Servicios Sociales. Funciones, organización, financiación, participación social. Servicios Sociales de barrio” en Cambio Social y Servicios Sociales (Madrid, Secretaría de Política Social del PSOE, 1981).
- COMITÉ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL, CEBS, Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías (Madrid, Marsiega, 1983).
 - Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria (Madrid, Marsiega, 1984).
- Congreso de Servicios Sociales Municipales. Sitges, 1995 (Ministerio de Asuntos Sociales, Federación Española de Municipios y Provincias i Diputació de Barcelona, 1996).
- CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE ESPAÑA, Primeras jornadas europeas de servicios sociales. Países del área mediterránea. (Madrid, 1985).
 - Encuentro sobre servicios sociales comunitarios. (1986).
 - Los servicios sociales en el medio rural. (1987).
- CRESPO, M. Teresa i Cristina RIMBAU, “Els serveis socials a Catalunya”, a Salvador Giner (coord.) La societat catalana (Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 1998).
- CUESTA, J., Historia del presente (Madrid, Eudema, 1993).
- DÍEZ PICAZO, L., Experiencias jurídicas y teoría del derecho (Barcelona, Editorial Ariel, 1973).
- Diversos autors, Organización y Administración de Servicios Sociales, (Madrid, Marsiega, 1981).
- Diversos autors, Actes de la 1a Jornada sobre Serveis Socials d'Atenció Primària, (Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya i Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya, Barcelona, 1998).
- Diversos autors, 2a Jornada dels Serveis Socials d'Atenció Primària (Col·legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya i Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya, Barcelona, 1999).
- DOMENÈCH, Rosa, Panoràmica dels Serveis Socials i el Treball Social 1939-1988 (Barcelona, INTRESS, 1989) .
- DUVERGER, M., Métodos en las ciencias sociales (México, Ariel, 1983).
- EDIS et al., Las condiciones de vida de la población pobre en España, (Madrid, Fundación FOESSA, 1998). EIXIMENIS, F., Lo Crestià (Barcelona, Edicions 62, 1983).
- ESTIVILL, Jordi, “La aplicación de las leyes de los servicios sociales a escala municipal” a Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales (Fuenlabrada, Ed. Acebo, 1987) .

- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989) (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1989).
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPOS Y PROVINCIAS, Los servicios sociales en la administración local. 1s. Jornadas nacionales. (1987).
- II Jornadas sobre los Servicios Sociales en la Administración Local. Ponencias y Comunicaciones (1990).
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. i ARES, A. (coords.) Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación (Madrid, Alianza Editorial).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Pilar, "Experiencia del Ayuntamiento de Madrid en la creación del sistema público municipal de servicios sociales", I Jornadas Nacionales de la FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, 1987.
- FONT RIUS, J. M., Apuntes de Historia del derecho español, (Barcelona, Romagraf, 1969).
- FRANCO, Cristina i Antoni Vilà, "Una aproximació a les necessitats des dels EBASP dels consells comarcals gironins, 1998", en Nicolau, R. et al. (recop.) Els serveis socials d'atenció primària. Recull de documents 1950-2000. Diputació de Barcelona, 2003. Girona, 1998.
- FUENTE, Y., El desarrollo de los servicios sociales: el caso de Jaén, (Jaén, Universidad de Jaén, 2001)
- GABINET D'ESTUDIS SOCIALS (GES) Memòria 1984-2000. 16 anys (Barcelona, 2000).
- GARCÉS, A., La Acción social. Delimitación conceptual i régimen jurídico (Saragossa, Diputación General de Aragón, 1988).
- GARCÉS, J., Sistema Político y Administrativo de Servicios Sociales, (València, Edit. Tirant lo Blanch, 1996).
- GARRIGA, Carme (dir.), Els gitanos a Barcelona. Una aproximació sociològica (Diputació de Barcelona, 2000).
- GIGINTA, M., Tratado de remedio de los pobres (Barcelona, Editorial Ariel i Edicions UB, 2000).
- GIL, Rosa M. i J. BOADAS, El Psiquiàtric de Salt. Cent anys d'història (Diputació de Girona, 1987).
- GIL, Rosa M., L'assistència sanitària, (Diputació de Girona, Quaderns de la Revista de Girona, 2004).
- GINER, Salvador, Historia del pensamiento social (Barcelona, Ariel, 1980).
- GOMÀ, R., "Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals del benestar social", en Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona, gener de 1999 i I Jornades de Badalona, març de 1999, (Diputació de Barcelona, 1999).
- GÓMEZ i SERRA, Miquel, Els serveis socials i la seva avaluació (Edicions Universitat de Barcelona, 2000).

- GORRI GOÑI, J. L., La intervención psicológica en política social y servicios sociales. (Madrid, Ed. Libertaria/Prodhufi, 1995).
- GUILLAMET, Jaume, Memòria de Just. Just Manuel Casero (1946-1981). (Barcelona, Edicions 62, 1999).
- GUTIÉRREZ RESA, A., Caritas Española en la Sociedad del Bienestar 1942-1990 (Barcelona, Hacer Ed., 1993),
 - "Iniciativa Social y Servicios Sociales" en Administración Social: servicios de Bienestar Social. (Madrid, Siglo XXI, 1995).
 - Acción Social no Gubernamental. Análisis y reflexiones sobre organizaciones voluntarias (València, Tirant lo Blanch, 1997).
- HELLER, Á. i F. FEHÉR, Políticas de la postmodernidad (Barcelona, Editorial Península, 1998).
- INSTITUT DE TREBALL SOCIAL I SERVEIS SOCIALS, INTRESS, Memòria de 7 anys d' Intress (1984 - 1991).
 - La actuación compactada en los servicios de bienestar social. (Barcelona, INTRESS, 1989).
- JARRÉ, D., "La Europa de los ciudadanos. Un proyecto de sociedad civil. El papel de las asociaciones y de las organizaciones de voluntariado".
- LAÍN ENTRALGO, P., Historia de la medicina (Barcelona, Salvat, 1977).
- LALINDE, J., Derecho histórico español (Barcelona, Ariel, 1974).
- LAPORTE i SALAS, Josep, La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980 - 1988 (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988).
- LAS HERAS, Patrocinio, "Documento marco" a Servicios Sociales Municipales (Secretaría de Movimientos Sociales y Participación Ciudadana del PSOE, s. a.).
- LAS HERAS, Patrocinio, i Elvira CORTAJARENA, Introducción al bienestar social (Madrid, FEDAAS, 1979, 1ª ed.).
- LIS-HUGO, C., Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850) (Madrid, Akal/Universitaria, 1982).
- LÓPEZ PIÑERO, J. M., Breve historia de la medicina (Madrid, Alianza Editorial, 2000).
- LORENZANA, C. (ed.), Tomamos la palabra, (Barcelona, Icaria Editorial, 2002).
- MALUQUER, Joaquim, Memòria amb figures (Barcelona, Thassàlia, 1997).
- MARÍN, J. M. et al., Historia política, 1939-2000 (Madrid, Ediciones Istmo).
- MARQUÈS, Salomó, L'ensenyament a Girona al segle XVIII (Girona, Col·legi Universitari de Girona, 1985).
- MARTÍ, Lluís, "Organització de l'acció voluntària a Catalunya" a Perspectives de l'acció voluntària (Francesc Torralba i Antoni Vilà, coords. Barcelona, Ed. Pleniluni, 1999).

- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M. y G. A. PÉREZ SÁNCHEZ, “La sociedad española durante el régimen de Franco”, en J. Paredes (coord.) *Historia contemporánea de España (siglo XX)* (Barcelona, Ariel, 1998).
- MARTINELL, Alfons, “L’educador especialitzat: un dels antecedents històrics de l’educador social”, *Educació Social* n. 1, setembre-desembre 1995, p. 26 – 42.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J., *Políticas de bienestar. Estudio sobre los derechos sociales* (Madrid, Ed. Tecnos, 1998).
- MENA, Jordi et al., “Entrelineas. A community development project”, a *A Survey of Contemporary Community Development in Europe* (coord. Wim van Rees et al. L’Haia, Opbouwteksten, 1991), p. 83 –91.
- MIGUEL, Amando de, *Sociología del Franquismo* (Barcelona, Editorial Euros 1975).
- MIR, J., *La reforma del règim local a Catalunya* (Generalitat de Catalunya, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1991).
- MITRE, E., *La España medieval*, (Madrid, Ed. Istmo, 1999).
- MONTAGUT, Teresa, *Democràcia i serveis socials* (Barcelona, Ed. Hacer, 1994).
- MONTRAVETA, Maria Isabel i Antoni VILÀ, “Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas”, a *Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencia y ponencias* (Diputació de Barcelona, 1996).
- MORA, Amadeu, “Aspectes sobre la intervenció política i tècnica”, a Antoni Vilà et al. “Els serveis socials en 20 anys d’ajuntaments democràtics a Catalunya”, en *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona, gener de 1999 i I Jornades de Badalona, març de 1999* (Diputació de Barcelona, 1999).
- MORAN, G., *El precio de la transición* (Barcelona, Editorial Planeta, 1991).
- NACIONS UNIDES, *El desarrollo de los programas Nacionales de Servicios Sociales* (Nova York, 1959).
- NADAL i FARRERAS, Joaquim, “Els Ajuntaments, un corcó tossut, l’ase dels cops”, a *15 anys de democràcia municipal 1979-1994* (Girona, Caixa de Girona - El Punt, 1994).
- NICOLAU, Ramon, “Experiencia del Ayuntamiento de Barcelona en servicios sociales de atención primaria”, a *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria* (Madrid, Marsiega, 1984).
- NICOLAU, Ramon et al. (recop.), *Els serveis socials d’atenció primària. Recull de documents 1980-2000* (Diputació de Barcelona, 2003).
- NIETO, A., “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, a S. Martín Retortillo *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid, Ediciones Alfaguara, 1973).
- NIETO, E., *El consorcio Administrativo* (Barcelona, Cedecs Ed., 1997).

- PALACIO, I. i RUÍZ RODRIGO, C., Asistencia social y educación, (Universitat de València, 1996).
- PALACIO, I. i C. RUÍZ RODRIGO, Redimir la inocencia (Universitat de València, 2002).
- PALACIOS, J., Menores Marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social (Madrid, Editorial CCS, 1997).
- PARDINAS, F., Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales (México, Siglo Veintiuno Ed., 1978).
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, Seminario sobre Servicios Sociales Comunitarios (Madrid, Secretaría Federal de Acción Social del PSOE, 1984).
- PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA Alternativa socialista per als serveis socials. Proposició de llei de serveis socials (s. a.).
- PAYNE, S. G., El régimen de Franco (Madrid, Alianza Editorial, 1987).
- PÉREZ, J., Los comuneros (Madrid, Historia 16. Información e Historia, 1999).
- PINDADO, F., La participació ciutadana a la vida de les ciutats, (Barcelona, Ediciones del Serbal, 1999).
- PLANA, J. et al., Mapa dels Serveis Personals locals (Diputació de Barcelona-Patronat Flor de Maig i CIFA, Barcelona, 1997).
- PORCEL i OMAR, Pilar, Els Serveis Socials a Sabadell (Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1990).
 - De les arrels a la maduresa. El caminar dels treballadors socials pel Vallès occidental (Col·legi Oficial de DTS i Assistents Socials de Catalunya, 2000).
- POWEL, C., España en democracia, 1975-2000 (Barcelona, Plaza & Janés, 2002).
- PUERTAS i NOVAU, Sílvia, 1982 – 1992. Deu anys de Serveis Personals municipals a Lleida, (Edicions de la Universitat de Lleida i Ajuntament de Lleida, 1993).
- PUIG, T., Els serveis són el municipi (Diputació de Barcelona, 1995).
- PUJOL, Jordi, L'Estat del Benestar: el repte de la solidaritat. (Generalitat de Catalunya, 1995).
- PUY, J., Pobres, orfes i dementes. La beneficència a Girona 1849-1885 (Ajuntament de Girona, 2002).
- REGLÀ, J., Historia de la Edad Media, (Barcelona, Montaner y Simón, 1969).
 - Historia de Cataluña (Madrid, Alianza Editorial, 1974).
- RIMBAU, Cristina, "La obra socioasistencial de la Generalitat republicana", a Demetrio Casado, Introducción a los servicios sociales, (Fuenlabrada - Madrid, Ed. Marsiega, 1987).
- RIQUER, B., "Cronologia dels Països Catalans" (Barcelona, Pòrtic – Biblioteca Universitària, 1999)

- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, El gasto público en servicios sociales en España (1972-88), (Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990).
 - (coord.) La protección social de la dependencia, (Madrid, IMSERSO, 1999).
 - “La reestructuración del estado del Bienestar en España y la estructura de la desigualdad”, a J. Adelantado (coord.) Cambios en el estado del Bienestar (Barcelona, Icaria, 2000).
 - “Las entidades voluntarias de acción social en España” en Informe general, (Madrid, Fundación Foessa, 2003),
 - “La reestructuración del estado de Bienestar en España y la estructura de la desigualdad”, a J. Adelantado (coord.) Cambios en el estado del Bienestar (Barcelona, Icaria, 2000).
- RODRÍGUEZ PÉREZ, Fernando Carlos, “Análisis comparativo de la normativa vigente en servicios sociales” en Los Servicios Sociales de la Administración Local, II Jornadas de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias, 1989).
- ROLDÁN, E., ¿Hacia un sistema de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España (Madrid, Ed. Complutense, 2001).
- ROSSELL, Teresa i Cristina RIMBAU, “Spain – social services in the post-Franco democracy”, en The crisis in welfare (ed. Brian Munday. Harvester Wheatsheaf, 1989).
- RUBIOL, Glòria, “Per uns serveis socials satisfactoris en un país autònom”, a Catalunya cap a l’any 2000 (Barcelona, Fundació Jaume Bofill – Editorial Blume, 1979).
 - Els serveis socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos (Barcelona, Ed. Blume, 1980).
 - Los servicios sociales II. Leyes de Servicios Sociales en Europa (Madrid, Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales, 1985).
 - Els serveis socials d’atenció primària a diferents països europeus (Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, 1986).
- RUBIOL, Glòria i Antoni VILÀ, Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya (Diputació de Barcelona, 2003).
- RUEDA, Josep M., Planificar, programar e implementar proyectos (Barcelona, INTRESS- Ed. Certeza, 1994).
- SALAS, G, Govern Politich de la Ciutat de Barcelona, per a sustentar los pobres, y evitar los Vagamundos (Barcelona, Sebastia y Jaume Mathevat Estamper de la ciutat, y la universitat, 1636).
- SANS, Carme, Terminologia de serveis socials i treball social, Servei de Llengua catalana, Universitat de Barcelona, 2000.
- SANTOLARIA, F., “Estudio introductorio”, en M. Giginta, Tratado de remedio de pobres (Barcelona, Editorial Ariel i Edicions UB, 2000).
 - Marginación y educación. Historia de la educación en la España moderna y contemporánea (Barcelona, Ariel, 1997).

- SARASA, S., El servicio de lo social (Madrid, INSERSO, Madrid, 1993).
- “La última red de servicios personales”, en J. Adelantado (coord.) Cambios en el estado del Bienestar (Barcelona, Icaria-UAB, 2000).
- “Los servicios a las personas”, a Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España, (Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals).
- SARTORI, G. i L. MORLINO (eds.), La comparación en las ciencias sociales (Madrid, Alianza Universidad, 1994).
- SCHEERENBERGER, R. C., Historia del retraso mental (Sant Sebastià, Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes i SIIS, 1984).
- SCHNAPPER, D., Què és ciutadania? (Barcelona, Edicions La campana, 2003).
- SITJÀ, Maria, Terminología de los Asistentes Sociales (Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i A.S. de Catalunya, 1988).
- SECRETARIA DE MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PSOE, Servicios Sociales Municipales (Madrid, s.a.).
- SIMÓN, Lola i Idoia MARTÍN, “Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en A. Gutiérrez Resa i Jordi Garcés (coords.) Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas. (València, Ed. Tirant lo Blanch, 2000).
- SOLÉ TURA, J. i E. AJA, Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936) (Madrid, Siglo XXI, 1997).
- TOPOLSKY, J., Metodología de la historia (Madrid, Cátedra, 1985).
- TORRALBA, F. i A. VILA (coord.), Perspectives de l’acció voluntària (Barcelona, Edicions Pleniluni, 1999).
- TOUCHARD, J., Historia de las ideas políticas (Madrid, Editorial Tecnos, 1974).
- TRIAS FARGAS, Ramon, Narració d’una asfixia premeditada. Les finances de la Generalitat de Catalunya (Barcelona, Tibidabo Edicions 1985).
- TUÑÓN DE LARA, M. et al., Historia de España (Valladolid, Ámbito Ediciones, 1999).
- VALCÁRCEL, M. Pilar i Miguel GÓMEZ, “Proceso metodológico de trabajo en la sección de servicios sociales de la Paeria (Ayuntamiento de Lérida)” a Actas del VI Congreso Estatal de Trabajadores Sociales - Asistentes Sociales, Oviedo, junio 1988 (Consejo General de Colegios de DTS y Asistentes Sociales).
- VALLS, F. i F. SOLDEVILA, Historia de Catalunya (Barcelona, Publicacions de l’Abadia de Montserrat, 2002).
- VALLS, Ricard i Marino VILLA, “Marco legal de la contratación externa de servicios sociales en Catalunya”, a Contratación externa en los Servicios Sociales (Asociación de Economía de la Salud, 1988).
- VALVERDE, J. M., Vida y muerte de las ideas. Pequeña historia del pensamiento occidental (Barcelona, Ariel, 1993).

- VERNIS, Alfred, *La gestió de les organitzacions no lucratives* (Barcelona, Proa – Columna, 1997).
- VICENS I VIVES, J., *Notícia de Catalunya* (Barcelona, Edicions Destino, S. A., 1984).
- VILÀ, Antoni (coord.), “Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social”, en *Jornada de estudio y debate sobre las repercusiones que de la nueva Ley de Pensiones no contributivas tendrá para las personas adultas con disminución psíquica*, Coordinadora de Tallers per a Minusvàlids Psíquics de Catalunya (Barcelona, 1991).
- VILÀ, Antoni, “Los servicios sociales en Cataluña”, en Gutierrez Resa, A. i Garcés, J. (coord.) *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas* (Tirant lo Blanch, València, 1999).
- VILAR, Pierre, *Catalunya dins l'Espanya moderna* (4 vols.) (Barcelona, Edicions 62, 1964).
 - *Historia de España* (Paris, Librairie Espagnole, 1975).
- VILAR, S., *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios* (Barcelona, Kairós, 1997).
- VIVES, J. L., *Obras completas*, (Madrid, M. Aguilar editor, 1947).
- WOOLF, S., *Los pobres en la Europa moderna* (Barcelona, Editorial Crítica, 1989).

DOCUMENTS NO IMPRESOS

- ALÒS i PINTÓ, M., Carme “Política social del Ayuntamiento de Navarces 1970-1983” (maig 1987).
- BARENYS, Rosa, “Balanç de l'actuació del Govern de la Generalitat en política de Serveis Socials durant les tres legislatures (1980-1991)” (Barcelona, s.a.).
- CARITAS ESPAÑOLA i COMITÉ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL “Materiales para un glosario sobre bienestar social” (Madrid, 1986).
- COL·LEGI OFICIAL DE DIPLOMATS EN TREBALL SOCIAL I ASSISTENTS SOCIALS DE CATALUNYA, Delegació de Girona, “Seminari sobre Treball Social municipal a les comarques gironines” (s.a.).
- FEU, Montserrat, Teresa Rossell i Glòria Rubiol, “Trabajo social e integración social: análisis de un proceso”, Ponència per a les Jornades sobre interculturalitat a Almeria, 2000, organitzades pel Col·legi Oficial de Treballadors Socials d'Almeria i el Col·legi Oficial de Treballadors Socials de Catalunya.
- FONT, J. i R. GOMÀ, “La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas” (s. a.).
- MARTINELL, Alfons, “El Centre de Formació d'Educadors especialitzats de Barcelona. Una visió històrica 1969-1980”. (Universitat de Girona s.a.).

- MASSANA LLORENS, M. Pilar, “L’atenció social primària a l’Ajuntament de l’Hospitalet (1975 – 1989)”, 2001.
- MONTAGUT, Montserrat i Ramon ROJO, “Diagnosi preliminar social dels barris perifèrics de Lleida”, 1979.
- PELEGRÍ i VIANYA, Xavier, “Les polítiques de serveis socials a Catalunya (1979-1999)”, Tesi doctoral. Universitat Rovira i Virgili, Departament d’Antropologia social i Filosofia. Tarragona, 2002.
- PORCEL OMAR, Pilar, “Perspectiva històrica i futur dels serveis socials” ponència presentada a les III Jornades de Serveis Socials de l’Associació Catalana de Municipis, Igualada, 26 de febrer de 1999.
- RIMBAU, Cristina, “L’obra socioassistencial de la Generalitat de Catalunya, 1931-1936”. Tesina de llicenciatura, Universitat de Barcelona, 1985.
- VILÀ, Antoni, J. Manuel BARBERO, Amadeu MORA i Ramon NICOLAU, “Els serveis socials en 20 anys d’ajuntaments democràtics a Catalunya”, Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona, gener de 1999, i I Jornades de Badalona, març de 1999 (Diputació de Barcelona, 1999).

ABREVIACIONS

- ACM: Associació Catalana de Municipis
ADIGSA: Administració, Promoció i Gestió, S. A.
AECC: Associació d'Educadors Especialitzats de Catalunya
AISS: Associació Internacional de Seguretat Social
ANIC: *Asociación Nacional de Inválidos Civiles*
AP: *Alianza Popular*
APIP: Associació per a la Promoció i la Inserció Professional
APTS: Associació Promotora del Treball Social
BOE: *Boletín Oficial del Estado*
BOPC: Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya
CA: Comunitat Autònoma
CAP: Centre d'Atenció Primària
CAUI: Centre d'Acolliment d'Urgència per a Infants
CAUV: Centre d'Atenció d'Urgència de la Vellesa
CDC: Convergència Democràtica de Catalunya
CDR: Comitè de les Regions
CE: Constitució espanyola
CEBS: *Comité Español de Bienestar Social*
CEE: Comunitat Econòmica Europea
CESA: *Centro de Sociología Aplicada*
CFEEB: Centre de Formació d'Educadors Especialitzats de Barcelona

CIAJ: Centre d'Informació i Assessorament per a Joves
 CIFA: Centre d'Informació, Formació i Assessorament
 CIRD: Centre d'Informació i Recursos per a les Dones
 CiU: Convergència i Unió
 CMSS: Centre municipal de serveis socials
 CONC: Comissió Obrera Nacional de Catalunya
 CRID: Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat (abans
 Consorti de Recursos i Informació per a l'Autonomia Personal)
 CRIF: Consorci de Recursos per a la Infància i la Família
 CSPM: *Consejo Superior de Protección de Menores*
 DAM: Delegat/da d'Assistència al Menor
 DIE: Dispositiu d'inserció econòmica
 DGAI: Direcció general d'Atenció al Menor
 DL: Decret legislatiu
 DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
 DTS: Diplomant/da en Treball Social
 EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya
 EAD: Equip d'atenció a la dona
 EAIA: Equip d'atenció a la infància i a l'adolescència en alt risc social
 EAJA: Entitat Autònoma de Jocs i Apostes
 EBASP: Equip bàsic d'atenció social primària
 ECOM: Entitats col·laboradores amb minusvàlids
 EDC: Esquerra Democràtica de Catalunya
 EGB: Ensenyament General Bàsic
 EIPI: Equip d'Integració per a la Primera Infància
 ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
 ESO: Ensenyament Secundari Obligatori
 FAS: Fons d'Assistència Social
 FEDAAS: *Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales*
 FEMP: *Federación Española de Municipios y Provincias*
 FET y de las JONS: *Falange Española Tradicionalista y de la Juntas de
 Ofensiva Nacional Sindicalistas*
 FMC: Federació de Municipis de Catalunya
 FNAS: *Fondo Nacional de Asistencia Social*
 FONAS: (vegeu FNAS)
 GAM: Grups d'ajuda mútua
 GES: Gabinet d'Estudis Socials
 GREDJ: Grup d'estudi sobre la delinqüència juvenil
 IAS: Institut d'Assistència Sanitària
 ICASS: Institut Català d'Assistència i Serveis Socials
 IMSERSO: *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales*
 IMSP: Institut Municipal de Serveis Personals
 IMSS: Institut Municipal de Serveis Socials
 INAS: *Instituto Nacional de Asistencia Social*

INCAVOL: Institut Català del Voluntariat
INP: *Instituto Nacional de Previsión*
INSALUD: *Instituto Nacional de Salud*
INSERSO: *Instituto Nacional de Servicios Sociales*
INSS: *Instituto Nacional de la Seguridad Social*
INTRESS: Institut de Treball Social i Serveis Socials
IRES: Institut de Reinserció Social
IRPF: Impost sobre la renda de les persones físiques
ISPA: Institut de Sociologia i Pastoral Aplicades
LOAPA: *Ley orgánica de armonización del proceso autonómico*
LODE: *Ley orgánica del derecho a la educación*
LOGSE: *Ley orgánica general del sistema educativo*
LOT: Lleis d'ordenació territorial
LRU: *Ley de reforma universitaria*
O.: Ordre
OBINSO: Obra de Reinserció Social
OCPD: Orientació Catòlica i Professional del Dependent
OFIM: Oficines d'informació i assessorament a immigrants
OJE: *Organización Juvenil Española*
ONCE: *Organización Nacional de Ciegos Españoles*
ONG: Organització no governamental
PAS: Pla d'Actuació Social
PASU: Programa d'Atenció Social Urgent
PIRMI: Pla interdepartamental de la renda mínima d'inserció
PNV: Partit Nacionalista Basc
PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
PSC-C: Partit Socialista de Catalunya – Congrés
PSC-R: Partit Socialista de Catalunya - Reagrupament
PSOE: *Partido Socialista Obrero Español*
PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya
PTE: *Partido del Trabajo de España*
QSS: Quaderns de Serveis Socials
RD: Reial decret
RTS: Revista de Treball Social
SAD: Servei d'atenció a domicili
SAP: *Servicio de Asistencia al Pensionista*
SAT: Servei d'alarma telefònica
SAUV: Servei d'Acolliment d'Urgència per a la Vellea
SCSS: Sistema Català de Serveis Socials
SEREM: *Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos físicos y psíquicos*
SPOTT: Servei de Prevenció, Orientació i Tractament de les Toxicomanies
SSAIR: Servei social d'atenció i inserció rural
SSAP: Servei social d'atenció primària

UB: Universitat de Barcelona

UAB: Universitat Autònoma de Barcelona

UBASP: Unitat bàsica d'atenció social primària

UCD: *Unión del Centro Democrático*

UDC: Unió Democràtica de Catalunya

UE: Unió Europea

UGT: *Unión General de Trabajadores*

XBSS: Xarxa bàsica de serveis socials

Aquest llibre significa una destacada aportació a la historiografia catalana ja que per primer cop es presenta una història general dels serveis socials a Catalunya. Aquesta recerca analitza des de les arrels més profundes medievals fins els esdeveniments més recents de l'etapa democràtica de final del mil·lenni, per tal de copsar el sentit i l'abast de les diferents respostes d'ajuda personal que s'han articulat al llarg del temps a casa nostra per fer front a les necessitats i aspiracions humanes individuals i col·lectives.



ELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

és la primera visió històrica general que sobre aquest àmbit s'ha elaborat al nostre país. Aquesta investigació aborda inicialment les complexes qüestions terminològiques i conceptuals dels serveis socials i d'altres temes propers, com la caritat, la beneficència, l'assistència social, l'acció social, la seguretat social o el treball social. Tot i que la utilització del terme serveis socials és relativament recent, les activitats en què consisteixen tenen molts anys d'existència; per això, la recerca estudia aquest fenomen en el territori català començant pels seus antecedents, i s'exploren, des de la baixa Edat Mitjana, alguns dels moments de canvi i d'aportacions més considerables en l'atenció a les persones necessitades: la caritat medieval, els debats i plantejaments del Renaixement, la industrialització i la qüestió social, les experiències d'autogovern català i l'etapa de la dictadura franquista. Després, s'analitza en detall el procés de conformació dels serveis socials en el context democràtic i en un Estat social i autonòmic, fins a donar compte de l'estat de la situació a final del mil·lenni.



Diputació de Girona

ISBN 84-95187-72-8



9 788495 187727