



Premi de Recerca en Treball Social
IX DOLORS ARTEMAN
MILLOR PROPOSTA DE RECERCA A REALITZAR

OCTUBRE 2020



COL·LEGI OFICIAL
DE TREBALL SOCIAL
DE CATALUNYA

www.tscat.cat

Qui governa els serveis socials en el món local

Autors: Maite Boldú Alfonso,
Xavier Casademont Falguera i Mercè Ginesta Rey



IX Premi de Recerca en Treball Social
“Dolors Arteman”

MILLOR PROPOSTA DE RECERCA A REALITZAR

Qui governa els serveis socials en el món local

Autors:

Maite Boldú Alfonso,
Xavier Casademont Falguera
i Mercè Ginesta Rey

Títol: Qui governa els serveis socials en el món local

Autors: Maite Boldú Alfonso, Xavier Casademont Falguera
i Mercè Ginesta Rey

Edita: Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya
Revisat per l'assessoria de publicacions no periòdiques del Col·legi

Data de publicació: octubre 2020

ISBN: 978-84-09-24299-7

Disseny, maquetació i impressió: Sprint Copy, SL

Jurat del IX Premi de Recerca en Treball Social “Dolors Arteman”

Presidenta del Jurat:

Conchita Peña Gallardo

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

Jurat:

Judit Castellví Majó

Universitat Ramon Llull

Joana Crusellas Martínez

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Laura Domínguez Acebrón

Ajuntament de L'Hospitalet

Jose Fernández Barrera

Universitat de Barcelona

Rosa M. Ferrer Valls

Revista de Treball Social

Maria Victòria Forns i Fernández

Universitat Rovira i Virgili

Cristina Gené i Alegret

Generalitat de Catalunya

Jose Antonio Langarita Adiego

Universitat de Girona

Silvia Madrid Alejos

Universitat de Vic

Josep Muñoz Luque

Diputació de Barcelona

Xavier Pelegrí Viaña

Universitat de Lleida

Qui governa els serveis socials en el món local

Maite Boldú Alfonso

Xavier Casademont Falguera

Mercè Ginesta Rey

IX Premi de Recerca en Treball Social 'Dolors Arteman'.

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

1. Introducció	4
2. Govern local i serveis socials: l'estat de la qüestió	12
2.1. Govern local: de la jerarquia a la relació	12
2.2. El rol dels ens locals en els inicis dels serveis socials democràtics	20
2.3. El valor de la proximitat en el sistema de serveis socials	25
2.4. Els serveis socials a les portes del segle XXI	28
2.5. Les competències locals en matèria de serveis socials	35
2.6. La dimensió política en els serveis socials	40
3. Metodologia	47
3.1. Fonaments metodològics	47
3.2. Àmbit territorial i mostra	48
3.3. Tècniques	49
3.4. Entrevistes	51
3.5. Grups de discussió	53
3.6. Reunions amb experts i informants clau	55
3.7. Període i context d'elaboració de la recerca	56
3.8. Codificació de les entrevistes	57
4. Qui són els polítics de serveis socials? Perfils, trajectòries i rols	58
4.1. El perfil dels polítics de serveis socials	58
4.2. El nom de la regidoria	72
4.3. L'assignació de la regidoria i la intenció de repetir cartera	75
4.4. El rol del polític local de serveis socials	78
4.5. Percepcions dels regidors i consellers: abans, durant i després	82
4.6. Sobre les funcions dels polítics de serveis socials	85
5. I sobre què governen? Les competències dels ens locals en matèria de serveis socials: prestacions obligatòries i no obligatòries	90
5.1. Els serveis socials obligatoris	90
5.1.1. Servei Bàsic d'Atenció Social (SBAS).....	91
5.1.2. Servei d'Ajuda a Domicili (SAD).....	94
5.1.3. Servei de tecnologies de suport i cura: Teleassistència domiciliària.....	96
5.1.4. Servei de menjador social	97
5.1.5. Servei d'acolliment residencial d'urgències o de residència temporal per a persones en situació d'exclusió social	101
5.1.6. Servei d'intervenció socioeducativa (SIS) / centres oberts	102
5.1.7. Prestacions econòmiques d'urgència social (PEUS)	105
5.1.8. Serveis socials especialitzats obligatoris	107
5.2. Els serveis socials no obligatoris	107
5.3. Valoració de l'actual repartiment competencial en matèria de serveis socials.....	109

6. Com es governen els serveis socials?	114
6.1. Les prioritats polítiques	115
6.2. Com es prenen les decisions en matèria de serveis socials?	116
6.3. Quins actors influeixen en la configuració de l'agenda política?	124
6.4. Les relacions amb altres administracions i institucions	137
6.5. Valoració global del mandat	142
7. Conclusions	146
7.1. Qui són? El perfil dels polítics de serveis socials	146
7.2. El nom fa la cosa? Sobre la nomenclatura política	151
7.3. Les polítiques d'habitatge estan <i>okupant</i> els serveis socials?	153
7.4. Govern multinivell. Govern complex o complicat?	157
7.5. Ajuntaments i consells comarcals: parella de fet. Però són de fet una parella?	159
7.6. L'adulteració del principi de proximitat	161
7.7. Serveis de primera i de segona? Serveis garantits (però uns més que els altres) ...	168
7.8. Caminant sense rumb. Prioritats polítiques, planificació i estratègia	170
7.9. Però, qui governa realment els serveis socials? Les relacions politicotècniques	176
7.10. Serveis socials: un oasi enmig de la confrontació política?	178
7.11. Ens ho creiem? El parany de la discreció	181
8. Bibliografia	184
9. Annexos	190
9.1. Diccionari d'acrònims	190
9.2. Índex de gràfics	191
9.3. Índex de taules	192
9.4. Índex de figures	192

1. INTRODUCCIÓ

Aquesta recerca vol aprofundir en el coneixement del sistema de serveis socials local des d'una perspectiva fins ara poc abordada: la seva dimensió política. En bona mesura, com es detallarà a continuació, ens plantegem aproximar-nos a aspectes relacionats amb el perfil dels polítics locals de serveis socials, les seves funcions i competències, i sobre el procés d'elaboració de les polítiques públiques locals de serveis socials. Per aconseguir-ho, la recerca es nodreix fonamentalment de les opinions dels responsables polítics municipals, regidors i consellers comarcals que, en el seu dia a dia, tenen la responsabilitat de dirigir i planificar les àrees de serveis socials.

La inquietud i els motius que justifiquen aquesta recerca són diversos. Ja fa uns quants anys que els autors hem reflexionat sobre aquest tema, tenint en compte el doble rol que exercim, en tant que professionals del sistema de serveis socials i docents en el Grau de Treball Social a la Universitat de Girona (UdG). L'exercici de la nostra pràctica professional és un espai privilegiat per plantejar-nos preguntes sobre els serveis socials, des de la dimensió tècnica però també política. A voltes, els interrogants sorgeixen en forma d'inquietuds o contradiccions i, és en aquest preguntar-se, d'on emergeix la proposta de dur a terme una recerca, de cercar respostes i de construir coneixement.

A banda d'aquesta posició privilegiada, que ens permet combinar una mirada des de la pràctica professional, i una mirada més analítica i reflexiva en tant que docents i investigadors a la universitat, pensem que l'estudi de la dimensió

política dels serveis socials pot ajudar a entendre la seva situació actual, amb les seves oportunitats i limitacions, i posar en valor la rellevància d'aspectes claus per a la seva transformació, com ara el pes polític de les regidories, les relacions interadministratives, les relacions entre els polítics i els tècnics, les relacions amb altres actors amb interessos sobre els serveis socials, etc.

Més concretament, algunes de les preguntes de recerca que ens plantejàvem abans de la posada en marxa de la recerca, eren les següents: Qui i com són els regidors i consellers de serveis socials? Com es gestiona el repartiment competencial entre les múltiples administracions. (Generalitat, consells comarcals, diputacions, ajuntaments)? Com repercuteix la governança dels serveis socials a l'hora de prendre decisions? Qui té realment el poder? Quin paper juguen els tècnics? Hi ha diferències en les polítiques de serveis socials en funció del partit polític que governa? Són prou clares les funcions i rols de cadascun dels actors implicats en el govern dels serveis socials? Quins avantatges i inconvenients hi ha en el principi de proximitat? Tots els ens locals garanteixen de la mateixa manera els drets reconeguts a la Llei de serveis socials? Per què les regidories tenen noms tan diversos?

Aquestes i altres preguntes són la llavor d'aquesta investigació. Una investigació que, malgrat no comptar amb excessives obres similars, ja havia tractat algun altre autor. Concretament, en el cas català, Pelegrí (2010) ha estat l'autor que ha estudiat la dimensió política dels serveis socials amb més deteniment. La seva anàlisi ha estat una referència en la nostra recerca i la

nostra contribució aporta una actualització d'alguns dels resultats que Pelegrí havia estudiat des de l'inici de la democràcia i fins a principis de 2010.

L'aprovació de la Llei 12/2007 de Serveis Socials de Catalunya, elaborada per desenvolupar i enfortir el sistema, es va veure interferida per la crisi econòmica que va distorsionar aquest objectiu inicial i que va afectar obertament els serveis socials, des del punt de vista tècnic i polític. Aquesta situació va deixar en un primer moment una situació d'incertesa i desconcert, circumstàncies que caldria poder transformar en oportunitats d'aprenentatge per part dels professionals i també dels polítics per evolucionar el sistema cap a estratègies més coherents amb l'objecte d'intervenció dels serveis socials. En aquest context, les pròpies administracions públiques i les entitats socials han publicat, en els darrers anys, diferents propostes de replantejament del model de serveis socials, com ara:

- La Generalitat de Catalunya, en els últims anys ha elaborat dos documents de definició de model dels serveis socials bàsics: *Model de serveis socials bàsics de Catalunya (2015a)* i *Model de serveis socials bàsics de Catalunya. Desenvolupament del Servei Bàsic d'Atenció Social (SBAS) (2015b)*.
- El Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT), per una banda, i el Col·legi d'Educadors i Educadores Socials de Catalunya (CEESC), per l'altra, han presentat cadascun d'ells un Dictamen: *Els serveis socials bàsics (SSB) a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora (2017)* i *Dictamen a l'entorn de la realitat dels professionals, dels educadors i educadores en els serveis socials bàsics de la província de Barcelona (2017)*.

- Des del Tercer Sector també es fa una proposta de millora dels Serveis Socials Bàsics, destacant el paper que hi poden tenir les entitats socials (2016).
- També en el moment de presentar aquesta recerca, la Generalitat de Catalunya ha presentat el Document de Bases del II Pla Estratègic 2020-2024 que actualment està en fase d'elaboració mitjançant un procés participatiu.

Des de l'àmbit acadèmic també destaquen diverses publicacions en revistes científiques i tesis doctorals. La majoria aposten per la sistematització de processos i d'instruments que acompanyin un model d'atenció més centrat en les persones (Ferrer Santanach, 2017) i també la introducció de metodologies més comunitàries que posin més valor en allò col·lectiu i empoderin les comunitats (Ballester, 2015; Cortés, 2017).

Tot plegat interpel·la els principals actors dels sistema, però sobretot als dirigents polítics, especialment als de l'àmbit local, que diàriament han de fer front als problemes que afecten a la ciutadania. És per això que aquesta recerca vol donar la veu, escoltar les seves opinions, considerades com unes aportacions valuoses de transformació: què fan i com ho fan, quines estratègies utilitzen en aquest context social i quin pes tenen o volen tenir en el conjunt del cartipàs municipal.

La recerca s'ubica a la demarcació de Girona i, concretament, estudia les regidories dels municipis més grans de 20.000 habitants, els municipis que són

capitals de comarca i tenen menys de 20.000 habitants, i també les conselleries de serveis socials dels consells comarcals.

El treball s'estructura en diferents apartats. En primer lloc, s'incorpora una aproximació teòrica a l'àmbit dels serveis socials locals. Aquest apartat pretén emmarcar, des de la perspectiva del món local i del municipalisme, el paper dels ajuntaments i les entitats locals en la provisió dels serveis socials. D'aquesta manera, es reflexiona sobre aspectes diversos, com ara la importància del principi de proximitat, les competències dels ens locals, o l'impacte de la crisi dels darrers anys en els serveis socials locals. Finalment, per tancar aquest apartat introductori, es fa referència a la dimensió política dels serveis socials.

A continuació, s'explica les característiques de la metodologia i les tècniques d'investigació socials utilitzades. Com es veurà més endavant, el treball és fonamentalment qualitatiu i es nodreix de diferents fonts d'informació, sobretot entrevistes en profunditat i grups de discussió.

Els següents apartats ja corresponen directament a l'anàlisi dels resultats, que s'ha estructurat en tres blocs: el qui (el perfil dels polítics de serveis socials); el què (les accions que desenvolupen en funció del marc competencial de les administracions locals) i el com (la governança de les polítiques locals de serveis socials).

Pel que fa al *qui*, es descriu minuciosament el perfil dels governants locals dels serveis socials (en base a variables com el gènere, l'edat, el nivell d'instrucció, la trajectòria política, entre altres), així com la posició, en termes de poder, de la regidoria en el conjunt del cartipàs municipal i del consistori. També

s'aprofundeix en les percepcions dels responsables polítics sobre la regidoria de serveis socials.

Respecte al *què*, s'ha fet una revisió dels diferents serveis i prestacions que els ens locals han d'oferir obligatòriament, per garantir el dret dels ciutadans als serveis socials. A la vegada que s'han identificat diferents fórmules d'aquests, també s'ha indagat sobre la prestació de serveis no obligatoris i explorat la visió que tenen els electes locals sobre l'actual repartiment competencial en matèria de serveis socials.

Finalment, i en relació al *com*, s'indaga sobre la rellevància política de la qüestió social en el conjunt de la política municipal; sobre quins són els actors que influeixen en la configuració de l'agenda política en matèria de serveis socials i quines relacions es donen entre ells; quines són i com es fixen les prioritats polítiques; quin és el procés d'elaboració de les polítiques públiques; i també a quines variables responen les decisions que es prenen a nivell local: particularitats dels territoris, de la seva població i les seves necessitats, o a variables de tipus més polític.

La recerca es clou amb un apartat de conclusions, d'acord amb els principals objectius de la recerca.

Ens agradaria que aquesta recerca contribuís a enfortir el substrat teòric sobre els serveis socials en general i sobre la dimensió política del govern local en particular. Alhora, pretenem aportar elements de debat i reflexió al voltant de la configuració de l'agenda política, la prestació de serveis i el perfil dels nostres dirigents polítics. La recerca, tanmateix, ha permès identificar noves línies d'investigació que, en alguns casos, malgrat considerar rellevants, no s'han

abordat per no dispersar excessivament el focus del nostre estudi. Esperem, doncs, que el nostre treball serveixi també per ampliar i obrir noves línies d'investigació que contribuïran a millora el coneixement dels sistema català de serveis socials.

Per acabar aquesta introducció, volem agrair molt especialment a diverses persones i entitats que ens han ajudat al llarg d'aquest any intens, que no són poques. En primer lloc, volem agrair al Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya per concedir-nos el premi Dolors Arteman. Premis d'aquestes característiques permeten donar suport a investigadors i professionals per emprendre recerques, cosa que sovint no és fàcil. L'impuls d'aquesta tasca és certament necessari per dotar de major robustesa al sistema català dels serveis socials i, sense cap mena de dubte, l'aportació del Col·legi, és molt destacada. Així mateix, volem agrair molt especialment al jurat del premi la seva confiança en seleccionar la nostra proposta.

També volem agrair molt especialment el suport i la dedicació d'en Xevi Solench, becari del Departament de Pedagogia de la UdG durant el curs 2018-2019 i estudiant del Grau de Treball Social de la UdG per la seva inestimable ajuda durant la recerca. Concretament, el seu treball intens i eficient s'ha concretat en tasques de planificació del treball de camp; en la gestió de les entrevistes; la recerca de dades estadístiques i la transcripció de totes i cadascuna de les entrevistes i grups de discussió. El seu ha estat un suport valuós i imprescindible que volem agrair-li molt sincerament. Gràcies, també, al Departament de Pedagogia, per la beca i per les facilitats que l'equip investigador hem pogut tenir durant aquest any.

Lògicament, també volem agrair molt especialment a totes les persones entrevistades i als participants als grups de discussió pel seu temps i per les seves valuoses aportacions i reflexions. Sense la seva col·laboració aquesta recerca no hauria estat possible, i ha estat realment un plaer gaudir de la seva bona predisposició, interès i ganes de fer aportacions.

Diverses persones també ens han ajudat amb el seu assessorament abans, durant i al final de la recerca. El Dr. Toni Vilà per situar-nos i contextualitzar la recerca des d'un punt de vista legal, amb el seu bon fer pedagògic. Així també als membres del grup de recerca en Ciències Socials Aplicades (CISA) de la UdG, per les seves aportacions. També volem agrair molt especialment a les persones que han llegit i han fet aportacions a l'esborrany final del treball: Xevi Solench, Toni Vilà, Quim Brugué i Teia Fàbrega.

Finalment volem agrair l'interès de totes les persones que llegiran o consultaran aquesta recerca perquè, en definitiva, és el lector anònim el veritable destinatari d'aquest treball, i a qui esperem que les nostres reflexions l'ajudin i l'animin a millorar el seu coneixement sobre els serveis socials.

A tots plegats, moltes gràcies.

2. GOVERN LOCAL I SERVEIS SOCIALS: L'ESTAT DE LA QÜESTIÓ

En aquest apartat es presenta un estat de la qüestió sobre els punts cardinals de la recerca, com són el govern local, el serveis socials i la dimensió política. El desenvolupament d'aquests tres grans apartats permet reflexionar, entre altres coses, sobre: 1) la importància del govern local, especialment per la seva proximitat amb la ciutadania i la realitat territorial; 2) el protagonisme que històricament ha desenvolupat el món local en la prestació de serveis socials, malgrat limitacions pressupostàries i competencials; i 3) la dimensió política dels serveis socials.

2.1. Govern local: de la jerarquia a la relació

A Catalunya, la creació i el desplegament d'una xarxa pública de serveis socials no es pot entendre sense considerar la importància que històricament han desenvolupat els ajuntaments i altres entitats a escala local. Ja en els seus orígens, d'ençà de l'adveniment de la democràcia, els ajuntaments i els municipis van exercir un rol destacat en la definició del model del nou sistema de serveis socials (Adelantado i Noguera, 2001), tot i que en aquell moment el protagonisme més destacat va recaure en algunes entitats socials. Mica en mica, però, i gràcies a l'impuls dels professionals i dels partits polítics, el pes del sector públic va essent cada vegada més destacat i, els ajuntaments desenvolupen un rol decisiu (Pelegri, 2010). El nou model que es gesta es basa, entre altres, en la proximitat. El ser i l'estar a prop de les dinàmiques i realitats municipals, així com dels seus veïns i veïnes, serà un dels pals de paller del nou sistema de serveis socials democràtic.

D'ençà de la reinstauració de la democràcia, els ens locals han ampliat progressivament el catàleg de competències, d'acord amb el que estableix la legislació. Tanmateix, també la ciutadania ha anat incrementant les expectatives i demandes que els formula, al marge del reconeixement competencial, una tendència ja iniciada a la majoria de països de l'Europa Occidental a mitjans dels anys seixanta (Nacions Unides, 2000). I és que les administracions locals, en tant que institucions públiques més properes a la població, han esdevingut claus a l'hora de satisfer bona part de les necessitats de la ciutadania i de garantir una certa qualitat de vida. Aquestes demandes, pròpies de la transició cap a un estat del benestar postkeynesià, "revaloritzen la posició dels governs municipals, ja que només ells -des de la proximitat- poden identificar-les i satisfer-les. No són ni universals ni homogènies, sinó que depenen de cada territori i de les característiques socioeconòmiques de la població que hi viu" (Vallès i Brugué, 2003:24).

A Catalunya, el govern local és responsable de la prestació de serveis bàsics, tot i que hi dedica un percentatge de despesa pública relativament baix. Bona part dels recursos que gestiona aquest govern local provenen de transferències d'altres administracions i executen una quantitat important de serveis no obligatoris (Pano i Magre, 2018). En el context europeu, el món local és també el referent de les polítiques socials, tot i les dificultats per trobar la mesura ideal de municipi que faciliti un equilibri adequat entre la proximitat i l'eficiència (Centro de Documentación y Estudios SIIS, 2010).

L'evolució del govern local des de les primeres eleccions democràtiques ha estat "complexa i dialèctica" (Blanco i Gomà, 2019:58). Segons aquests autors, en les diferents etapes que han succeït, s'ha passat d'una etapa inicial, en què es fixen les bases per un model en què els partits ocupen l'esfera política i es professionalitzen els àmbits de gestió, a etapes més recents, en què es diversifiquen els actors polítics i es reclamen respostes institucionals i socials basades en la creativitat i la transformació.

Sovint s'han lloat els atributs que tradicionalment s'han assignat als ens locals, sobretot la posició privilegiada a l'hora d'exercir funcions de govern d'allò comú, atesa la seva especial proximitat amb la població i el coneixement precís de la realitat local. Així mateix, les ciutats, les viles i els barris són espais de referència per a la ciutadania, vers les quals sovint es produeix una major identificació en comparació amb les realitats nacionals o estatals. Aquest fet provoca, a priori, una major implicació de la ciutadania en els afers col·lectius, mitjançant diverses formes de participació política, que van de la lògica institucional a la no institucional, així com també una major activitat fiscalitzadora de l'acció del govern.

Però si tornem a destacar la importància dels ens locals en la millora de la qualitat de vida de la població, només cal recordar, per exemple, quines van ser les principals tasques que els primers ajuntaments democràtics van haver d'afrontar de manera urgent i prioritària al final de la dictadura: l'asfaltatge dels carrers; la consolidació de les principals infraestructures i sistemes de subministraments; l'establiment dels primers serveis bàsics... La contribució dels ens locals i els municipis en la recuperació de bona part de les mancances

que el franquisme havia infligit als barris i ciutats d'arreu de Catalunya fou decisiva en els primers anys de la democràcia.

Amb el pas dels anys, doncs, els ajuntaments han anat ampliant la seva capacitat d'incidència política. Simultàniament, la ciutadania els ha reclamat més i millors serveis, alguns dels quals sense ser d'obligat compliment, però especialment ben valorats per al conjunt de la població. Vallès i Brugué (2003) descriuen aquesta evolució en els governs locals catalans com el pas d'un model d'administració local a un model de governança local. Aquest canvi es caracteritza, a grans trets, per l'adopció de plantejaments estratègics i anticipatius, per un estil d'intervenció pluralista i relacional i per recuperar més específicament la dimensió local. Aquesta evolució ha comportat emfasitzar el concepte de "govern local", en tant que una "voluntad de reivindicar una esfera política y propia de gobierno, es decir, una esfera vinculada a problemáticas específicas, que exigen capacidades de gobierno que hagan realidad lo que se denomina como "autonomía local" (Subirats, 2016:26). Un govern local que sovint s'assimila al que podríem anomenar una política de la quotidianitat, un govern de les xarxes i de les relacions, en què les decisions deixen de prendre's exclusivament des d'un únic centre amb legitimitat, i són el fruit de processos d'interacció entre múltiples actors; una política més preocupada per les *policies* que de les *politics*; allunyada dels grans eslògans polítics i molt enfocada a qüestions més pragmàtiques, vinculades amb el funcionament ordinari de la ciutat.

Els ens locals, per tant, han emergit com a actors que interaccionen amb les institucions superiors, en el cas català, el govern central i la Generalitat, i han compartit aquest recent protagonisme amb les institucions europees, les quals

han guanyat cada vegada més rellevància a l'hora de regular i implementar mesures polítiques. Les polítiques públiques, doncs, en el context actual s'emmarquen en un escenari de governança multinivell, en què diferents nivells institucionals, amb capacitats i poders diversos sobre diferents matèries, interaccionen, amb major o menor grau de conflicte, per regular aspectes clau de la vida col·lectiva. Aquesta pluralitat d'actors pressuposa que els rols i les funcions de cadascun d'ells siguin clars i delimitats, i que s'estableixin mecanismes de coordinació i gestió per garantir el correcte desplegament normatiu al conjunt del territori. Malgrat aquesta aparent simplicitat, sovint aquestes relacions són conflictives.

En el cas català, les dificultats implícites de la governança multinivell s'aguditzen encara més a causa de la situació política entre Espanya i Catalunya, que ha significat, especialment a partir de la crisi provocada per la sentència del Tribunal Constitucional contrària a l'Estat d'Autonomia de Catalunya, al 2010, diversos conflictes de competències i altres enfrontaments entre institucions, sobretot per acusacions d'incompliments sobre el finançament de polítiques socials, manca de voluntat de coordinació política, entre altres.

Tanmateix, en aquest escenari de major protagonisme polític dels ens locals, sorgeixen diverses dificultats que limiten les seves possibilitats d'incidència efectiva. Al llarg d'aquest treball farem referència amb més deteniment a algunes de les principals, com ara al dèficit històric de finançament o la manca i ambigüitat de competències per regular aspectes clau per als municipis, entre altres. En aquest moment, però, ens centrarem en les problemàtiques d'escala, és a dir, aquelles situacions que afecten especialment als municipis a causa de

fenòmens derivats de la globalització, sense que aquests disposin de mecanismes -jurídics, polítics, econòmics- per poder-hi fer front.

En l'àmbit dels serveis socials i de les problemàtiques de vulnerabilitat i exclusió social, són diversos els exemples que il·lustren aquesta situació: fenòmens com la immigració, l'arribada de refugiats i de menors no acompanyats, amb totes les seves múltiples derivades; la crisi de l'habitatge; fenòmens com la segregació urbana i la gentrificació; les transformacions del treball i la generalització de la precarietat; l'increment espectacular de les desigualtats, entre molts altres, fan evident l'impacte de fenòmens globals en l'àmbit local (Sales, 2019).

Així doncs, el rol dels ens locals a les portes del segle XXI no es pot entendre sense tenir en compte les transformacions estructurals de les societats post industrials. Dos elements, al nostre parer, són especialment significatius i afecten el tradicional rol dels ens locals i, especialment, de les ciutats. En primer lloc, la crisi de l'estat nació i l'emergència de nous poders que són capaços de condicionar la capacitat d'incidència dels estats. En aquest sentit, són especialment destacables la influència de les institucions europees, que cada vegada tenen més capacitat de condicionar les decisions polítiques dels estats, limitant, d'aquesta manera, la seva autonomia en termes de sobirania. Així mateix, institucions internacionals no escollides democràticament acumulen cada vegada més poder i, fins i tot, en l'escenari de la globalització, tenen una altíssima capacitat per condicionar els estats i altres nivells institucionals i les seves polítiques. Són exemples paradigmàtics organismes com el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial, així com grans multinacionals. Tot i que a primer cop d'ull pugui semblar que la seva capacitat

d'incidència dista molt de tenir efectes sobre la població, el cert és que les seves receptes acaben tenint conseqüències importants en termes de cohesió social i de desigualtats.

Paral·lelament, enmig d'aquest escenari, les ciutats¹ han anat guanyant un creixent protagonisme polític. Són diversos els factors que explicarien aquesta dinàmica, però el que ens interessa remarcar és el seu creixent rol reivindicatiu en termes de sobirania per tal d'oferir, des de la proximitat, respostes adequades a les necessitats dels seus veïns, atès que sovint es veuen excessivament limitades per restriccions pressupostàries i dèficits competencials. Un exemple il·lustratiu en aquest sentit és l'aliança entre París, Barcelona, Lampedusa i Lesbos en què encoratjaven altres ciutats europees a convertir-se en "ciutats refugi".

Segons Barber (2015), les ciutats permeten superar algunes de les crítiques a les democràcies liberals com la representativitat, la proximitat, la rendició de comptes, la transparència o la participació. Allò que les caracteritza és la contínua transformació, així com esdevenen un espai propens per al desplegament de la cultura cívica i la lluita contra les desigualtats.

Altres autors parlen, precisament, del *poder d'allò proper* (Subirats, 2016), del nou rol que correspon als ens locals davant d'un canvi d'època (Gomà i Subirats, 2019). Així, davant la incapacitat de les polítiques públiques, la crisi de l'estat nació o l'auge de les polítiques neoliberals i l'austeritat, cal preguntar-

¹ Una de les crítiques habituals a aquestes teories és la dificultat per precisar el terme "ciutats". En bona mesura, aquests discursos focalitzen la mirada cap a realitats urbanes densament poblades, cosa que genera dubtes a l'hora de traslladar el seu discurs en entorns locals amb poblacions menys habitades i més disperses. Tot i aquestes dificultats, entenem que el seu plantejament global és igualment vàlid per aquests entorns, encara que a l'hora de portar-lo a la pràctica caldran respostes diferents.

se sobre el rol dels governs locals i la seva capacitat de sobreviure en un escenari com l'actual. Alhora, també es qüestiona el dilema públic-privat, i es destaca la creixent emergència d'iniciatives no estatals amb vocació pública i comunitària. Així, les relacions de poder deixen de ser estrictament verticals, de dalt cap a baix, i afloren noves dinàmiques que empenyen cap a un govern més relacional, que actua de manera horitzontal i en xarxa, abandonant el monopoli del poder públic per ampliar el ventall a nous actors que participen de la coproducció de polítiques públiques.

En aquesta mateixa línia, altres autors han subratllat el que anomenen les *virtuts del municipalisme*, no només des de la lògica unidimensional dels serveis públics, sinó també mitjançant la innovació social i la participació de nous actors que, des de la proximitat, són capaços de produir i implementar noves lògiques d'intervenció (Gomà i Blanco, 2016). En aquest escenari de transformació, s'intueix una realitat més polièdrica, en què: 1) múltiples actors participen de la qüestió política, superant la tradicional perspectiva dominada pels partits i les institucions públiques; 2) les agendes polítiques es diversifiquen i s'amplien i 3) emergeix un nou entramat de gestió i participació en allò comú.

En el marc d'aquesta recerca, en què la mostra seleccionada correspon a realitats locals no metropolitanes, emergeixen incerteses al voltant de l'aplicabilitat d'aquestes propostes en entorns menys poblats i en realitats territorials no urbanes i disperses. Aquests dubtes interpel·len especialment al mapa territorial local i el corresponent sistema institucional. El cas de la província de Girona és prou representatiu, amb un mapa territorial format per set comarques i 221 municipis. "Dels 755.716 habitants de la província, el

conjunt dels 12 municipis més grans només representen el 51% de la població. Per tant la meitat dels habitants es troben distribuïts entre els més de 200 municipis restants” (Serra, 2019). Com es compagina, doncs, les aspiracions per dotar de més poder les estructures locals, tot aprofitant les potencialitats del poder d’allò pròxim, en realitats territorials com aquesta? Pensem, doncs, que aquesta recerca, malgrat no centrar-se específicament a aquesta qüestió, també contribueix a posar sobre la taula aquest debat.

Ens trobem, doncs, en un escenari paradoxal, en què bona part dels reptes de la societat del segle XXI exigeixen respostes globals, respostes que no poden ser resoltes en solitari des dels estats nació, sinó que demanen estratègies col·laboratives i supranacionals. Però, per contra, les necessitats de la població no poden ser resoltes des de la llunyania, de forma estandarditzada i descontextualitzada, sinó que necessiten una mirada precisa i adaptada a les especificitats de cada territori. Davant d’aquests reptes, sembla necessari que els governs locals superin les velles lògiques de funcionament, excessivament centrades en funcions rígides i procedimentals, així com que incorporin nous actors en les dinàmiques polítiques i de govern que ampliïn les interaccions i superin el monopoli del sector públic. Aquest és, doncs, un dels grans interrogants del segle XXI: com compagnar de manera efectiva la lògica global amb la resposta a les necessitats pròpies de l’esfera local.

2.2. El rol dels ens locals en els inicis dels serveis socials democràtics

La recuperació de la democràcia va permetre, entre moltes altres coses, la definició i implementació d’un estat autonòmic, amb diversos nivells competencials i administratius, entre els quals l’administració local havia de

jugar un paper clau. En el cas concret de Catalunya, la fi del franquisme també suposa la recuperació de les institucions d'autogovern i de la capacitat de governar i legislar sobre un ampli ventall de matèries, entre les quals els serveis socials i altres polítiques socials imprescindibles per promoure unes condicions de vida dignes. Així, durant els primers anys de la democràcia, les institucions espanyoles i catalanes despleguen un nou marc institucional modern, propi d'una societat democràtica, que havia de significar un trencament amb les inèrcies heretades després de quaranta anys de franquisme.

Una de les característiques d'aquest nou estat democràtic és el reconeixement del seu caràcter plurinacional i la conseqüent descentralització institucional i administrativa mitjançant diferents nivells de govern. D'aquesta manera, la Constitució Espanyola (CE) reconeix l'Estat espanyol com un estat format per diverses nacionalitats i regions, que compten amb parlaments i governs autonòmics i que exerceixen certes competències. Pel que respecta específicament a l'àmbit dels serveis socials, el sistema actual es construeix de forma explícita, tal i com el coneixem en l'actualitat, a partir de la dècada dels vuitanta, coincidint amb la democratització del país i l'aprovació d'un marc constitucional i estatutari i la primera llei catalana de Serveis Socials, la Llei 26/1985 de 27 de desembre.

Tot i així, les referències normatives dels serveis socials en el text constitucional són gairebé inexistents, -tan sols l'esment a un sistema de serveis socials per atendre la tercera edat, a l'article 50-, la qual cosa dona fe del seu escàs reconeixement i visibilitat en el moment de redactar la CE en comparació amb altres pilars de l'estat del benestar (Casado, 2007). A més,

com apunta Vilà (2019), la seva inclusió en el Capítol Tercer, del títol primer, ja implica una devaluació de seva garantia. La CE reconeix que les CCAA tenen competència exclusiva en assistència social (article 148.1.20), malgrat que reserva per a l'Estat altres matèries claus per als serveis socials, com són la Seguretat Social o la immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil.

Els parlaments autonòmics aproven les primeres lleis de serveis socials entre els anys vuitanta i principis dels noranta, cosa que va limitar, en aquell moment, la possibilitat d'implementar un veritable sistema descentralitzat i de proximitat. El "centralisme" de les primeres polítiques autonòmiques de serveis socials es deu fonamentalment a la necessitat de legitimació i reconeixement de les comunitats autònomes i, per altra banda, a l'excessiva fragmentació dels municipis espanyols, que ateses les seves dimensions, eren incapaces de gestionar els serveis socials (Subirats, 2007). Malgrat el reconeixement constitucional de la descentralització i la proximitat, diversos autors han assenyalat algunes desigualtats territorials importants, tant de caràcter interregional com intraregional. Fonamentalment, allò que més es destaca és que aquest procés es va desenvolupar sense assegurar un finançament adequat per a la implementació d'un sistema de serveis socials descentralitzat i per no tenir suficientment en compte les característiques del mapa poblacional, sobretot per l'elevat nombre de petits municipis amb grans dificultats tècniques per a la seva implementació (Couceiro, 2011:343).

A mesura que l'estat autonòmic es va desenvolupant, el protagonisme dels ens locals augmenta. Un dels episodis més destacats és l'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, que defineix les competències que corresponen als ens locals en la nova etapa autonòmica.

Aquesta llei reconeix la competència en “Prestación de los Servicios sociales y de promoción y reinserción social” (article 25.2.k). En el cas català, és important recordar l'aprovació de la Llei 6/1987 d'organització territorial en comarques, amb la constitució dels consells comarcals, que entre altres qüestions van assumir competències en matèria d'ensenyament (transport escolar, beques de menjador, etc.) i serveis socials. D'aquesta manera, els ajuntaments de més de 20.000 habitants tenen l'obligació de prestar els serveis socials bàsics, mentre que els de menys, tot i tenir la competència, a la pràctica, els ofereixen a través dels consells comarcals.

Aguilar (2014) adverteix que els serveis socials van heretar elements amb reminiscències pròpies del segle XIX. Un sistema que conceptualment reconeix a l'Estat una obligació explícita d'atenció a les persones que ho requerissin, però sense que això hagi de generar excessius drets socials, exigibles per la ciutadania. El que s'imposa, per contra, són prestacions de concurrència sotmeses als pressupostos i constitueix un sistema construït en base al mereixement més que a la garantia de drets. No cal dir que els serveis socials que es gesten a principis dels anys 80 van haver de fer front al llast dels quaranta anys d'una dictadura nacionalcatòlica, extremadament conservadora, i amb una visió paternalista, patriarcal i caritativa dels serveis socials (Aguilar, 2010; Vilà, 2011).

Tot i les dificultats de superar una rèmora com aquesta, el sistema català de serveis socials es gesta enmig d'un context eufòric en què els professionals

dissenyen amb entusiasme les bases del nou model². De forma genèrica, destacarem en aquest punt alguns dels principals debats que sorgeixen durant la seva gènesi, com són els traspassos de competències; les tensions amb el sistema de salut i altres departaments de la Generalitat; l'aprovació de la primera Llei de Serveis Socials, l'èmfasi en la política familiarista; les relacions amb el sector mercantil... Malgrat l'eufòria inicial, amb el pas dels anys es va estenent entre els professionals un cert pessimisme al voltant de la configuració del sistema. Alguns professionals, per exemple, qüestionen clarament el discurs oficial de la Generalitat dels anys vuitanta i noranta, excessivament triomfalista, i alerten de la progressiva reducció de l'impuls inicial (Pelegrí, 2011).

L'entrada en vigor de la Llei 12/2007 de Serveis Socials coincideix amb l'aprovació, al conjunt de l'Estat espanyol, de les anomenades *lleis de segona generació* (Vilà, 2011), i suposa la introducció de canvis molt substancials en el model. En aquell moment, doncs, hi ha el convenciment que finalment ha arribat l'hora dels serveis socials. L'any anterior el Congrés dels Diputats havia aprovat la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD) i tot plegat semblava que ens dirigia cap a la restauració de l'endèmic subdesenvolupament dels serveis socials catalans i espanyols. De fet, aquesta llei aspirava a posicionar el sistema de serveis socials com el quart pilar de l'estat de benestar, juntament amb la salut, l'ensenyament i les pensions.

² No és objecte d'aquest treball aprofundir en els orígens històrics del sistema català de serveis socials. Algunes referències més detallades són Adelantado i Noguera (2001); Pelegrí (2010); Nicolau (1999).

Lamentablement, però, l'inici del desplegament de la Llei 12/2007 coincideix amb l'esclat de la crisi econòmica i, malgrat els avenços previstos, bona part de les expectatives que s'hi s'havien dipositat s'han vist frustrades, entre altres coses, perquè les previsions pensades per atendre les necessitats socials de principis dels anys 2000 no han pogut fer front a les noves necessitats emergides amb posterioritat a l'aprovació de la llei (Ginesta, 2017; Pelegrí, 2017; Ferrer-Santanach, 2017). En aquest context, "muchos ayuntamientos se convierten en la última trinchera de las políticas sociales, numerosas comunidades se organizan para afrontar la cobertura cotidiana de las necesidades básicas" (Blanco i Gomà, 2019: 59).

2.3. El valor de la proximitat en el sistema de serveis socials

Precisament, dos dels principis del sistema català de serveis socials fixats en la Llei 12/2007 són la subsidiarietat i la proximitat (art.5.g). Ambdós interpel·len directament el món local, especialment des del punt de vista de la prestació dels serveis públics. Malgrat aquesta vinculació, els dos principis presenten matisos diferents.

La subsidiarietat, per una banda, ens remet a una dinàmica vinculada amb la prestació de serveis, a una lògica burocràtica i procedimental que, en el context català, ens evoca a una pluralitat d'institucions competents en diferents matèries i entre les quals és necessari l'establiment de mesures de coordinació i cooperació. El principi de subsidiarietat situa les administracions més properes com aquelles que podran donar respostes millors i més eficients a les necessitats de la població. De fet, en el llenguatge comú, subsidiari s'usa com a sinònim de quelcom auxiliar, per bé que també es defineix com a quelcom que

ajuda i reforça. S'aposta, malgrat això, per una relació interadministrativa que doni un major protagonisme a aquelles administracions més properes a la ciutadania sota la creença que, aquestes, són les més indicades per a oferir un servei de qualitat.

Per altra banda, el principi de proximitat s'associa més a una lògica qualitativa i relacional, en què no només es té en compte quina és l'administració encarregada de prestar un determinat servei, sinó també a una determinada manera de dur-ho a terme. La proximitat, doncs, implica una interacció directa, sense obstacles, i la possibilitat d'establir vincles i relacions; a una democratització, a la capacitat d'implicar-se, participar i incidir en els afers col·lectius. Des d'aquesta concepció, la proximitat ens permet un millor coneixement de la realitat que, en el camp social, es tradueix en millors diagnòstics i propostes per tal de fer front a les necessitats socials.

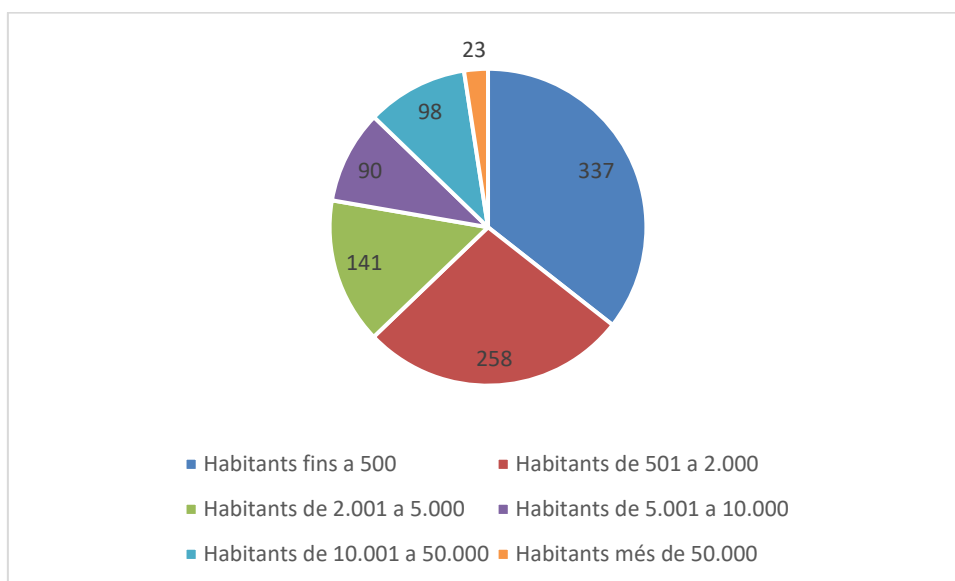
Els serveis socials són també un exemple de governança multinivell, amb la implicació de diferents nivells administratius que, en el cas espanyol, impliquen com a mínim, el govern central, les comunitats autònomes, les diputacions i els ajuntaments i consells comarcals. Així doncs, en les diferents referències que apareixen a la Llei, s'advoca la necessitat de prestar els serveis socials des de l'administració més propera a la ciutadania, ja que s'entén que és aquella que podrà donar respostes més adequades i eficients a les necessitat de la població. Els ens locals, doncs, són un actor clau per al seu correcte desplegament.

Malgrat el reconeixement legal d'aquests dos principis com a distintius del sistema català de serveis socials, sorgeixen dubtes al voltant de la seva actual

vigència, sobretot si es té en compte el que s'ha descrit en l'apartat anterior, la transició cap a societats postindustrials i l'emergència de problemàtiques globals i multidimensionals, entre altres. Així mateix, com ja s'ha comentat en el cas dels ens locals, també en el cas concret dels serveis socials caldria reflexionar al voltant de l'estructura territorial i administrativa de Catalunya, on gairebé el 80% dels 947 municipis tenen menys de 5.000 habitants. En aquest escenari, el debat al voltant de les majors aspiracions polítiques de les ciutats queda desenfocat, atès que es centra en ciutats cada vegada més poblades, i no pas a municipis amb poca població. Els reptes que planteja una realitat territorial i administrativa com la catalana exigeix pensar en fórmules pròpies que facin compatible una gestió eficaç i propera al territori amb la sostenibilitat institucional i econòmica.

Precisament, algunes recerques han alertat sobre les dificultats que tenen els municipis petits per innovar, amb limitacions com el personalisme, el control social, l'amateurisme i les relacions deficientes. Però, també, han identificat algunes potencialitats, entre les quals apareix precisament la proximitat, així com la identitat, la capacitat de reacció i la capacitat d'articulació (Carrera et al, 2019; Brugué, et al, 2013).

Gràfic 1: Municipis per trams de població. Catalunya. 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT.

La gestió local dels serveis socials en un escenari tan diversificat no hauria de ser incompatible amb garantir l'equitat territorial en la prestació dels serveis socials, i en assegurar que tot ciutadà, independentment del lloc on resideixi, tingui garantits els mateixos drets en el conjunt del territori (Ginesta, 2017). Aquesta tasca interpel·la els diferents nivells administratius del país, així com els respectius responsables polítics, els quals haurien de treballar de manera coordinada per tal de dissenyar, oferir i planificar els serveis socials al conjunt del territori. Per aquesta i altres raons, alguns autors adverteixen de la necessitat d'introduir "un profund replantejament de l'arquitectura jurídica de les administracions públiques i, en particular, de les entitats locals i, sobretot, del seu règim competencial (Forns, 2018:146).

Per altres, l'organització territorial "s'hauria de basar en un model que fes compatible la igualació en tot allò que cal garantir com a drets subjectius a la

població [...] i la delegació de funcions i la desconcentració de la gestió per garantir la màxima celeritat, implicació i adaptació de les intervencions al territori” (Pelegrí, 2015: 63-64). Així mateix, Pelegrí recomana, en els entorns rurals, la creació de sinergies entre els serveis de salut i els serveis socials, sobretot a l’hora d’aprofitar establiments i oferir una atenció integrada a la població³.

2.4. Els serveis socials a les portes del segle XXI

Entre els anys 2007 i 2008, com ja s’ha dit, esclata la crisi econòmica i financera, amb greus perjudicis per a les persones i famílies del país, sobretot per aquells sectors que ja estaven en situació de més vulnerabilitat i amb situacions econòmiques i laborals més precàries. Ja abans de l’esclat de la crisi econòmica, el conjunt del sistema de benestar espanyol i català presentava dèficits per respondre de manera inclusiva a les noves realitats socials i dèficits per adaptar-se de manera àgil a un context social canviant (Subirats, 2007). En tot cas, davant d’un canvi d’època (Gomà i Subirats, 2019), els serveis socials han vist com s’accentuaven una sèrie de reptes importants, alguns de caire conjuntural, però d’altres estructurals (Pelegrí, 2011; Ferrer i Santanach, 2017a). Segons Aguilar (2014) la demanda de serveis socials bàsics comença a augmentar de manera molt important a partir de l’any 2007 fins gairebé duplicar-se l’any 2011. Les dades mostren que malgrat que fins al 2011 hi ha també un augment de recursos, la sensació per part dels professionals i dels usuaris és que els serveis socials no poden donar la resposta adequada a les

³ Un exemple interessant en aquesta línia són els treballs del Pla interdepartamental d’atenció i interacció social i sanitària (PIAISS) i el Pla d’atenció integrada social i sanitària (PAISS), promoguts pels departaments de Salut i de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya.

múltiples necessitats emergents provocades per la crisi. L'administració local ha estat la "més tensionada pels efectes de la crisi [...] són les que suporten la major càrrega pel que fa a les competències en matèria de serveis socials, directament assignades, en tant que responsables dels Serveis Socials Bàsics (SSB) [...] Però també assumeixen una part important de les competències en matèria de Serveis Socials Especialitzats (SSE) a petició pròpia o per delegació de la Generalitat de Catalunya" (Forns, 2018: 146).

El sistema de serveis socials, principalment els serveis socials bàsics, pel seu caràcter de porta d'accés, han patit un fort impacte amb conseqüències molt rellevants, que es tradueixen en un augment sobtat de les demandes a l'inici de la crisi, així com amb uns recursos minvants en el moment àlgid de la recessió econòmica i les retallades pressupostàries. Són diverses les causes que l'han conduït a la situació d'incertesa actual.

En primer lloc, les polítiques econòmiques d'austeritat i les retallades pressupostàries, especialment en les polítiques socials, han dificultat enormement la capacitat de l'estat del benestar per pal·liar les conseqüències de la crisi. Unes retallades estimulades per les directrius de la Unió Europea (UE) i d'institucions com el Fons Monetari Internacional (FMI)⁴, que en el cas espanyol van provocar la modificació de la CE, i la constitucionalització del límit del deute (Vilà, 2019). Tot plegat, s'ha traduït en fortes restriccions pressupostàries tant a nivell estatal, autonòmic i local que lògicament han tingut conseqüències per a la població.

⁴ Per una anàlisi detallada de l'impacte de les polítiques d'austeritat en els serveis socials en diferents estats de la Unió Europea, veure Martinelli, Anttonen and Mätzke (2017)

Diverses publicacions i informes han assenyalat alguns dels impactes sobre les necessitats bàsiques, com són l'alimentació, l'habitatge i la garantia d'ingressos (Fernández Maillo, 2019; ECAS, 2017). Unes problemàtiques que han afectat a perfils amplis de la població, però que ha tingut especial incidència en col·lectius especialment vulnerables, com ara la infància o el sorgiment del fenomen dels treballadors pobres. Tot plegat ha significat una polarització socioeconòmica de la societat catalana: “crece el porcentaje de población en situación de integración plena y se reducen tanto la integración precaria como la exclusión moderada, pero se mantiene el peso de la exclusión severa” (Fernández Maillo, 2019:15).

En segon lloc, l'augment de la pressió assistencial que pateixen els SSB com a conseqüència principalment de la delegació de l'atenció a les famílies afectades per la crisi econòmica i la implementació de la LAPAD. Aquesta llei aposta per la universalitat i això es tradueix en un augment molt significatiu de persones que accedeixen al sistema de benestar social, persones que fins al moment no havien estat detectades pels serveis socials. Tot plegat ha conduït a una burocratització de la pràctica del treball social en detriment de la intervenció preventiva, comunitària, basada en el vincle i l'escolta activa (Ginesta, 2017).

Així mateix, l'augment de la demanda cristal·litza també en moltes famílies que, mancades de feina i recursos per subsistir, recorren als serveis socials per tramitar la Renda Mínima d'Inserció (RMI)⁵. Una prestació que perd el seu sentit original -orientada a persones amb dificultats socials que difícilment

⁵ L'entrada en vigor al 2017 de la Renda garantida de ciutadania estableix un nou model que implica, entre altres, un canvi en el rol dels serveis socials en comparació amb la RMI. Malgrat això, les dificultats en la implementació ha tingut notables repercussions en el sistema.

ingressaran al món laboral- per convertir-se en un últim recurs quan s'acaben les prestacions contributives d'atur, o bé en l'únic recurs per a persones que han estat expulsades del mercat laboral. Un darrer exemple, dels molts que podríem esmentar, és l'enorme increment de les demandes d'ajudes d'urgència social, que les administracions locals aporten per pal·liar els efectes devastadors de la crisi (pagaments de subministraments, ajudes per a l'alimentació, beques, etc.).

La tramitació d'aquestes prestacions recau sobre els SSB, que actuen com a para-xocs de situacions desesperades i veuen com augmenta de manera exponencial el volum de gestions relacionades amb funcions assistencials i de cobertura de necessitats bàsiques. No cal dir que, a banda de l'impacte quantitatiu d'aquesta nova realitat sobre els serveis socials, també es produeix un canvi qualitatiu, ja que la pressió assistencial es tradueix fonamentalment en accions de caràcter reactiu, vinculades a procediments i tramitacions, cosa que va en detriment d'intervencions que haurien de ser pròpies de serveis socials com les comunitàries i preventives que tenen com a objectiu l'empoderament i l'autonomia de les persones.

Així doncs, els serveis socials es troben immersos en un gir estructural i conceptual provocat pel context de crisi. Un context que transforma la intervenció social en burocràtica, de caire assistencial i que prioritza pràctiques individualitzades en front d'altres sistemes d'intervenció més comunitaris (Ginesta, 2017). Aquesta tendència no es dona exclusivament arran de la crisi, sinó que ja venia gestant-se amb anterioritat, tot i que sembla prou evident que la crisi ho aguditza substancialment. La majoria d'aquestes actuacions tenen com a objectiu donar resposta urgent a les famílies més vulnerables i contenir

una emergència social que desborda els serveis socials de primer nivell. Com afirma Sales (2019:358), “les formes contemporànies de viure la pobresa, la precarietat i la marginalitat han deixat obsoletes les estratègies d’atenció social dels serveis dissenyats en el marc dels estats del benestar”.

Aquesta deriva comporta també altres conseqüències, com ara la fragmentació de la pobresa. Aquesta fragmentació no només es dona en la dimensió semàntica –avui en dia es parla de pobresa infantil, energètica, monetària, relacional, habitacional, entre altres-, sinó que, a la pràctica, es tradueix en la proliferació d’ajuts puntuals i parcials per donar respostes immediates i reactives. Això també implica una atenció fragmentada, on els objectius principals de les intervencions es limiten a la comprovació de requisits o la tramitació d’ajuts. Aquesta situació crea una frustració intensa entre els professionals que consideren que aquesta no és la raó de ser de la seva professió ni de la seva disciplina, ja que es converteixen en tramitadors i fiscalitzadors de la pobresa, dedicant la major part del seu temps a tasques centrades en el control dels procediments i dels requisits.

Tot plegat es resumeix en una pràctica professional caracteritzada per ser: 1) reactiva, assistencialista i pal·liativa, que no s’adreça a les causes dels problemes ni fa un abordatge preventiu, sinó només a una part de les conseqüències; 2) miop i parcial, ja que es perd de vista la globalitat de les situacions que afecten les persones ateses; i 3) rígida i estereotipada, ja que se substitueix la intervenció social i educativa per barems, circuits i protocols. Així mateix, s’intueix un canvi molt important en la intervenció social, com és l’esgotament del paradigma de l’ajut social com a eina de treball en el sentit de contraprestació per a la millora i motivació del canvi (Ginesta, 2017).

En tercer lloc, en els dotze anys transcorreguts des de la promulgació de la Llei 12/2007, no s'ha aprovat cap reglament que desenvolupi l'ordenació dels serveis socials bàsics. Únicament s'han aprovat dues Carteres de Serveis Socials⁶, la darrera de les quals s'hauria d'haver actualitzat al 2012. “La manca de desenvolupament normatiu que en detalli l'aplicació operativa, propicia que la Llei de Serveis Socials s'interpreti de diferents maneres, i s'acabi concretant amb molta heterogeneïtat en el mosaic d'ens locals que gestionen els SSB”. (Ginesta, 2017: 17).

En quart lloc, cal esmentar l'ofensiva centralitzadora que durant el període de la crisi econòmica es va dur a terme a l'estat espanyol. Una ofensiva que afectava les competències i les capacitats d'autogovern de les comunitats autònomes, també a l'autonomia local, especialment amb l'aprovació de la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local⁷. Sota el pretext de complir amb els principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat, aquesta llei introdueix canvis importants que, en el cas dels serveis socials, limita més encara les competències dels ens locals, atès que a partir del nou redactat simplement els atribueix la competència pròpia en “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (article 25.2.e). Tanmateix, una sentència del Tribunal Constitucional del 8 de març de 2016 va declarar la inconstitucionalitat de les disposicions de la LRSAL que prohibien a les CCAA atribuir als ens locals serveis d'assistència social com a competències pròpies, i que preveien

⁶ Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2008-2009 i Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011.

⁷ Per una anàlisi més detallada de l'impacte de la LRSAL als serveis socials veure Ramírez (2011) i Vilà (2014; 2019).

que els ens locals deixessin de prestar serveis socials, traspasant-los a les CCAA (Vilà, 2019).

Finalment, també cal esmentar les endèmiques dificultats de finançament del món local, que en alguns casos ha generat greus dificultats per mantenir determinades estructures professionals i de serveis. Aquestes dificultats no només afecten als serveis socials, sinó que són una problemàtica estructural dels ens locals a Catalunya i Espanya, tal com històricament han reclamat les entitats municipalistes⁸.

En aquest sentit, quan la crisi afecta la societat i consegüentment el conjunt del sistema de serveis socials, afloren amb més nitidesa les deficiències estructurals que ja eren presents amb anterioritat. Una de les principals deficiències estructurals existents és la dificultat de definir l'objecte de treball i d'atenció dels serveis socials, de delimitar el seu espai d'actuació (Aguilar, 2014). Aquesta incapacitat per identificar i definir l'objecte i el bé que promouen els serveis socials té unes conseqüències profundes per al conjunt del sistema, que acaba col·locant-se en una posició subsidiària d'altres sistemes, com a última xarxa (Sarasa i altres, 2001) o com un cotxe escombra (Fantova, 2008).

2.5. Les competències locals en matèria de serveis socials

Com ja s'ha comentat anteriorment, la competència en matèria de serveis socials correspon a les comunitats autònomes. A Catalunya, l'article 84.2m de l'Estatut d'Autonomia reconeix als ens locals la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència

⁸ Bosch, N. (13/11/2016) *Per a quan la reforma del finançament local?* Diari Ara. https://www.ara.cat/opinio/reforma-del-financament-local_0_1687031293.html

primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants. A més, l'article 31 de la Llei 12/2007 concreta aquestes competències pels municipis i comarques. Catalunya compta amb 947 municipis que, a efectes de prestació de serveis socials bàsics, s'organitzen en 104 Àrees Bàsiques de Serveis Socials (ABSS).

L'article 34 de la Llei 12/2007 defineix les ABSS com la unitat primària de l'atenció social, que s'organitza sobre una població mínima de vint mil habitants, prenent com a base el municipi. Els municipis de menys de vint mil habitants s'agrupen en una ABSS gestionada pel corresponent consell comarcal. A la vegada, els municipis de més de vint mil habitants poden tenir més d'una àrea bàsica de serveis socials, en funció del nombre d'habitants i de les necessitats socials.

Taula 1: Dades bàsiques dels serveis socials a Catalunya. 2017

	Municipals	Comarcals	Total
Núm. ABSS	63	41	104
Núm. municipis	63	884	947
Núm. habitants	5.299.601	2.256.229	7.555.830

Font: Elaboració pròpia a partir de Mapa de Serveis Socials de Catalunya. Actualització de dades bàsiques. 2017

Com es pot observar a la taula 1, 63 de les ABSS depenen d'ajuntaments, mentre que les 41 restants de consells comarcals. Les 41 ABSS comarcals gestionen i ofereixen els SSB a 884 municipis. Tot i que en els municipis de menys de 20.000 habitants la competència és gestionada pels consells comarcals, els ajuntaments també participen en moltes de les decisions que afecten a la prestació concreta de serveis socials en els seus municipis. Així doncs, podem constatar com el govern dels SSB està dispers en nombroses unitats de presa de decisions.

En termes generals, les competències pròpies dels ens locals es poden organitzar en sis grans apartats:

- 1) Estudi, detecció de necessitats i planificació
- 2) Oferta de serveis socials bàsics
- 3) Oferta de serveis socials especialitzats
- 4) Desenvolupament de les funcions pròpies
- 5) Col·laboració amb la Generalitat de Catalunya i altres administracions
- 6) Altres competències que els atribueixen les lleis

Pel que fa a la primera de les competències, l'estudi, la detecció de necessitats i la planificació, existeixen diferents instruments que permeten la seva materialització. Els ens locals tenen l'obligació d'estudiar i detectar les necessitats socials en llur àmbit territorial, així com elaborar plans d'actuació local en matèria de serveis socials (PALMSS). El Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya va redactar el document Model de Pla d'Actuació Local en Matèria de Serveis Socials (2009) com a instrument de referència de planificació operativa per les Àrees Bàsiques de Serveis Socials.

Així mateix, els ens locals poden participar en el desplegament territorial d'altres plans sectorials aprovats per la Generalitat en matèries com la inclusió social, el desenvolupament comunitari, ciutadania i immigració, entre altres, així com aprovar plans locals propis en sectors diversos, com ara en matèria de violència masclista, drogodependències, salut mental, discapacitats, gent gran, igualtat, etc.

Respecte a l'oferta dels serveis socials bàsics, els ens locals tenen competència en prestar els següents serveis: servei bàsic d'atenció social (SBAS); atenció domiciliària (SAD); tecnologies de suport i cura; serveis residencials d'estada limitada (SREL); menjador social; assessorament tècnic d'atenció social; serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents (SIS); serveis de suport als serveis socials bàsics. També tenen la responsabilitat d'oferir les prestacions econòmiques d'urgència social, regulades a la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

A excepció dels serveis de suport als serveis socials bàsics i de les prestacions econòmiques d'urgència social, que es defineixen com a subjectes als crèdits pressupostaris disponibles, la resta de prestacions es regulen com a garantides. El Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011, defineix les prestacions garantides exigibles com a dret subjectiu. D'aquesta manera, els crèdits que la Generalitat consigni en els seus pressupostos per finançar les prestacions garantides són ampliables, d'acord amb el que estableixi la llei de pressupostos corresponent. En canvi, les prestacions no garantides són exigibles només en el cas que existeixi crèdit pressupostari disponible i aplicant-hi els principis de prelación i concurrència.

Fantova remarca la necessitat de comptar amb instruments, com els catàlegs i carteres de prestacions i serveis, perquè la ciutadania sàpiga a què té dret quan se'ls diu que tenen dret als serveis socials. “No serveix per a res declarar, jurídicament, un dret subjectiu si aquest no va associat a un catàleg o cartera de prestacions i serveis. I no hi ha manera de construir un catàleg o una cartera de prestacions i serveis si no hi ha per sota una labor rigorosa i sostinguda de creació i ordenació d'aquestes prestacions i serveis als quals instruments com el catàleg o la cartera garanteixen l'accés universal, en funció de les necessitats de cada persona” (Fantova, 2008: 124).

La Llei 12/2007 també estableix com a competència dels ens locals la promoció de la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i la seva gestió, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent (article 31.f). Concretament estableix que “els municipis o les comarques de més de cinquanta mil habitants poden constituir una demarcació territorial per a la prestació dels serveis socials especialitzats”. En aquest cas, els ens locals poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si així ho sol·liciten. En els altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, sens perjudici de la possible delegació en els ens locals o de l'adopció de fórmules de gestió conjunta entre la Generalitat i els ens locals” (article 35.3). L'assumpció de la prestació de serveis socials especialitzats per part dels ens locals és entesa com una possibilitat, que es convertirà en una obligació en el moment d'assumir-la, a diferència de les competències pròpies en matèria de

serveis socials bàsiques, que no són opcionals, sinó obligatòries, i, per tant, exigibles legalment per part del ciutadà si són prestacions garantides.

Els serveis socials especialitzats ofereixen una atenció específica, una especialització tècnica o uns recursos determinats (atenció diürna, residencial, protecció jurídica o tractament social especialitzat) per donar resposta a persones i col·lectius en funció de les seves necessitats. S'organitzen en diferents àmbits com: infància, adolescència i joventut; persones amb dependència; persones grans; persones amb discapacitat, persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental, drogodependències o altres addiccions; persones afectades pel VIH/SIDA; cuidadors no professionals; dones en situació de violència masclista i els seus fills.

Per altra banda, pel que fa a les funcions que els corresponen, l'article 17 de la Llei de serveis socials estableix un nombre important de responsabilitats. La majoria es corresponen a funcions clàssiques pròpies de les professions socials, com la detecció, la valoració i diagnòstics social i educatiu de les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària; les actuacions preventives; el tractament social o socioeducatiu. Altres funcions tenen a veure amb la protecció i el suport a determinats col·lectius, com els infants en situació de risc social, les persones grans o amb dependència. També s'hi inclouen funcions relacionades amb la gestió de prestacions (principalment les d'urgència social) i de serveis (Atenció Domiciliària, Teleassistència, centres oberts). Sense oblidar el desenvolupament de projectes comunitaris i el treball en xarxa amb altres serveis (serveis socials especialitzats, salut, educació, ocupació) i entitats.

Una altra de les competències que correspon als ens locals té a veure amb la col·laboració amb la Generalitat i amb altres administracions públiques. Aquestes funcions atorguen responsabilitats en matèries d'inspecció i control, així com de col·laboració amb altres plans sectorials, administracions i entitats socials.

Finalment, els SSB reben encàrrecs provinents d'altres legislacions. És el cas, per exemple, de l'aprovació de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que assigna noves competències i responsabilitats als serveis socials respecte als infants en risc sense una dotació explícita per fer-hi front; la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge; Llei 5/2008 del dret de les dones a erradicar la violència masclista o la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, per citar les més rellevants.

2.6. La dimensió política en els serveis socials

Des d'una perspectiva política, entesa com a lluita pel poder i per la capacitat dels partits i les institucions polítiques per tenir una certa incidència social, els serveis socials locals tradicionalment han estat considerats com una àrea de rellevància menor en el conjunt del cartipàs municipal. Altres àrees municipals han semblat més atractives, sobretot si el que es pretén és un major reconeixement mediàtic i col·lectiu derivat de l'acció política desplegada des de les institucions polítiques (Pelegrí, 2010). Així, per exemple, àrees com les d'urbanisme, hisenda o promoció econòmica, s'han percebut tradicionalment com els principals objectes de desig a l'hora d'ocupar càrrecs de responsabilitat política amb possibilitats d'aconseguir un millor reconeixement i impacte.

Són molts els factors que expliquen aquesta situació, però a tall exploratori ens centrarem en diversos aspectes. El primer que voldríem destacar va més enllà de l'àmbit dels serveis socials, i afectaria al conjunt de les polítiques socials. I, tindria a veure amb les peculiars característiques dels drets socials, sobretot si es comparen amb els altres dos drets que defineixen l'estatus de ciutadania, com són els drets civils i els polítics. Com apunta García Manrique (2013) els drets socials són els únics que es poden satisfer a través del mercat, cosa que els situa en una posició més feble en comparació amb altres tipus de drets. Són drets, per tant, que si es vulneren i no es garanteixen, es poden satisfer de manera subsidiària a través del mercat, cosa que sobretot faran aquells sectors de la població més benestants. En canvi, aquells col·lectius més dependents dels efectes redistributius de l'estat, que són els que tradicionalment tenen menys capacitat d'incidència política, seran menys capaços de mobilitzar-se i fer escoltar les seves reivindicacions. Lògicament, aquesta situació comporta notables conseqüències en termes de desigualtat social, econòmica i política.

Un segon element destacable, estretament vinculat amb el que acabem de comentar i que s'esmenta en altres apartats del treball, és la incapacitat dels serveis socials de definir el bé que promouen⁹. Això, com ja s'ha dit, provoca que predomini una imatge dels serveis socials com el "cotxe escombria", com aquell servei que es dirigeix a aquells que han quedat al marge de la dinàmica socioeconòmica i relacional, i als quals se'ls apliquen mesures pal·liatives. D'aquesta manera, els serveis socials serien aquells que es dirigeixen exclusivament o prioritària a col·lectius considerats "marginals", que no han

⁹ Per aprofundir en el debat al voltant de l'objecte dels serveis socials consulteu Fantova (2016,2014, 2008b); Aguilar (2014); Santos (2012), entre altres.

estat capaços de resoldre('s) la seva trajectòria vital, i que necessiten de l'ajuda dels altres per tal de poder sobreposar-se a les adversitats. D'aquesta manera, abunden imatges estereotipades sobre els usuaris dels serveis socials, en què es criminalitzen situacions d'exclusió i vulnerabilitat i es qüestiona la missió redistributiva i compensadora de les desigualtats pròpia de l'Estat Social (Sales, 2019). Dit amb un llenguatge col·loquial els serveis socials serien: aquells que es dediquen als qui s'han quedat al marge de la societat, als qui han fracassat i que per tant no existeixen incentius, en termes morals i polítics, per dedicar-hi massa esforços col·lectius.

D'acord amb el que s'ha exposat, hipotèticament la regidoria de serveis socials no es percebria com una regidoria atractiva, especialment si només ens fixem en els rèdits electorals que pot atorgar, per les possibilitats d'implementar mesures que gaudeixin d'un ampli suport popular. Més aviat al contrari. Els serveis socials, des d'aquesta imatge estereotipada, serien percebuts com a problemàtics, i més en un context local, en què molt fàcilment es poden difondre rumors i magnificar determinades necessitats i problemàtiques. Només cal pensar en la quantitat de *problemes maleïts* que poden afectar als serveis socials (Ferrer i Montagud, 2012), aquells que es caracteritzen per múltiples dimensions i que fan difícil la cerca de solucions senzilles, i que es converteixen en "patates calentes" en qualsevol municipi. Els exemples són nombrosos, però només citarem, a tall il·lustratiu, l'obertura d'alguns equipaments i serveis, com ara una residència per a persones amb discapacitat, un centre de menors, especialment si és per a menors migrants no acompanyats, un centre de salut mental, entre altres.

En termes generals, doncs, tot allò que afecti situacions de pobresa i exclusió, esdevindria una arma de doble tall per als responsables polítics municipals, atesa la transcendència i repercussió que poden tenir determinades problemàtiques socials, i la poca consideració social que actualment genera aquest tipus de polítiques. En una societat cada dia més individualista, en què l'increment de la diversitat cultural ha trencat els tradicionals lligams que suposadament cohesionaven les societats homogènies; en què s'acceptava una certa reciprocitat entre les diferents classes socials; i en què els vincles comunitaris i les relacions de solidaritat i empatia són cada vegada més febles, es fa difícil pensar que, des d'una perspectiva electoral, les polítiques que hi lluitin rebin un aval majoritari per part de l'electorat.

Diversos estudis han demostrat la correlació entre la classe, el capital social i el comportament electoral, així com les conseqüències negatives d'aquesta participació desigual en termes de qualitat democràtica (Krauss, 2015; Lipjhart, 1997). D'aquesta manera, els col·lectius de classes socials més baixes, sovint caracteritzats per patir dèficits instrumentals i socials són els que menys participen políticament. Lògicament, això converteix aquests segments de l'electorat en poc atractius per a la majoria dels partits polítics. Fins i tot, en alguns casos, allò que més els preocupa és que algunes de les polítiques que desenvolupin per fer front a les necessitats dels col·lectius més vulnerables els puguin repercutir negativament, en forma de càstig electoral per part de les classes mitjanes i altes. Així, per exemple, un dels col·lectius més nombrosos a Catalunya i que habitualment és objecte de controvèrsia política, sovint relacionant-la amb els serveis socials, són els estrangers, els quals tenen, de forma general, vetada la participació en els comicis electorals, també els locals.

Una altra variable que cal prendre en consideració en la dimensió política dels serveis socials és la vinculació entre el gènere i les carteres que ocupen els responsables polítics. Diverses recerques han demostrat que tradicionalment les dones estaven infrarepresentades en els càrrecs polítics, ja sigui en les institucions o en els partits. Com afirma Pelegrí (2010:136), “per ocupar aquesta cartera, a diferència d’altres, sembla que importen més els trets biogràfics que no pas la capacitat política, perquè es busca una inclinació natural, i si no hi és, s’acostuma a adjudicar a una dona per afinitat”. Tot i això, els canvis socials i legislatius han afavorit revertir parcialment aquesta situació, sobretot a partir de l’establiment de quotes en les llistes electorals i càrrecs polítics. Una de les hipòtesis habituals, que aquesta recerca també analitza, és la suposada tendència a “reservar” les regidories de serveis socials a les dones. Aquest fet, que podria vincular-se amb la lògica tradicional dels serveis socials, amarada de valors associats a la feminitat, com és el de la cura, contribueix a reforçar una imatge pròpia del patriarcat sobre el rol de les dones i els serveis socials. Es tracta d’una doble discriminació que es retroalimenta, en la mesura que representa una doble casuística de la discriminació de gènere, i la seva derivada en termes de serveis socials.

Malgrat aquests elements, hi ha altres variables que s’haurien de tenir en compte i que permetrien projectar una imatge dels serveis socials en termes radicalment oposats als quals hem assenyalat anteriorment. Els serveis socials també poden permetre un cert lluïment en termes polítics i electorals en altres àmbits d’actuació. Alguns col·lectius són especialment atractius en aquests termes, i això fa que siguin un preuat objecte de desig per als partits. Així, per exemple, un dels àmbits que seria més atractiu, malgrat no ser una

competència dels ens locals, són les polítiques dirigides a la gent gran, sobretot les que fan referència a serveis i recursos residencials.

3. METODOLOGIA

Com ja s'ha comentat a la introducció, la metodologia del treball és fonamentalment qualitativa. D'acord amb els objectius de la recerca, l'enfocament metodològic s'ha basat en l'anàlisi de fonts primàries i secundàries, posant èmfasi en l'anàlisi de dades provinents de diversos registres administratius però, sobretot, en les opinions i les valoracions dels polítics de serveis socials, així com també dels professionals. A continuació es detallen les principals característiques metodològiques de la recerca.

3.1. Fonaments metodològics

La primera fase de treball va consistir en una cerca exhaustiva de dades quantitatives i estadístiques de les administracions de les comarques gironines que tenen competències en serveis socials: els consells comarcals (excepte Cerdanya), els ajuntaments de més de 20.000 habitants i els municipis que són capitals de comarca, encara que tinguin menys de 20.000 habitants. De cadascuna d'aquestes organitzacions es va cercar informació de tipus sociodemogràfic, com ara el nombre d'habitants; la composició del govern; el rol del regidor o conseller comarcal de serveis socials; la composició política del consistori i els pactes de govern del municipi o comarca; i, per últim, les responsabilitats polítiques dels regidors i consellers en el si de la seva institució i en altres organismes.

La segona fase va consistir en buscar documentació més concreta referida a les ABSS, així com conèixer la cartera de serveis de cada organització a través de les memòries d'actuació, de cerques en les pàgines web de cada organització municipal i comarcal, i a través del cercador de recursos de la web

del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. També vam analitzar els documents marc de Serveis Socials elaborats per la Generalitat: instruments legislatius i de planificació, com el Pla d'Acció Local en Matèria de Serveis Socials (PALMSS) o el Recull Unificat de Dades dels Ens Locals (RUDEL) que la Generalitat sol·licita anualment als ens locals.

Així mateix, per tal d'incorporar un marc teòric i conceptual, es va fer una anàlisi de la documentació tècnica i diversos articles científics que ajuden a situar la recerca en el context polític actual en matèria d'acció social i a fer un recorregut pel context històric recent de l'Estat de Benestar, incorporant les dades i reflexions dels últims anys de recessió així com l'anàlisi de com aquesta situació ha afectat el sistema de benestar social del nostre país.

3.2. Àmbit territorial i mostra

La recerca s'ubica concretament a la demarcació de Girona i inclou l'estudi de les següents comarques: Alt Empordà, Baix Empordà, Selva, Pla de l'Estany, Gironès, Garrotxa, Ripollès¹⁰. Els polítics consultats corresponen, per tant, a municipis de més de 20.000 habitants, ja que tenen competències en matèria de serveis socials bàsics; els municipis amb menys de 20.000 habitants, però que són capital de comarca, perquè ens semblava significativa la seva opinió atès que són municipis mitjans, i malgrat no gestionar els serveis socials propis vam creure que tenien molt a dir donada la responsabilitat que exercien en el conjunt del territori; i els consells comarcals, en tant que gestionen els serveis socials dels municipis de menys de 20.000 habitants.

¹⁰ La comarca de la Cerdanya fou descartada per les seves particularitats territorials i per compartir pertinença amb la demarcació de Lleida.

La demarcació de Girona és una àrea geogràfica extensa, amb una diversitat de municipis i comarques amb diferents dimensions, densitat de població, dispersió territorial, característiques sociodemogràfiques, zones rurals i urbanes. A la següent taula es mostren les Àrees Bàsiques de Serveis Socials, tant municipals com comarcals, i el seu pes poblacional, en nombres absoluts i relatius en el conjunt de Catalunya.

Taula 2: Àrees bàsiques de serveis socials de les comarques gironines. 2017

	Municipals	Comarcals	Total
	% sobre ABSS municipals	% sobre ABSS comarcals	% sobre el total de ABSS de Catalunya
Núm. ABSS	7	7	14
	11,11%	17,07%	13,46%
Núm. municipis	7	202	209
	11,11%	22,85%	22,07%
Núm. habitants	294.947	446.505	741.452
	5,56%	19,79%	9,81%

Font: Elaboració pròpia a partir del Mapa de Serveis Socials de Catalunya. Actualització de dades bàsiques. 2017

3.3. Tècniques

D'acord amb l'enfocament qualitatiu de la recerca, s'han utilitzat diverses tècniques, sobretot l'entrevista en profunditat a responsables polítics, però també els grups de discussió i una entrevista conjunta a regidors de municipis petits.

Les entrevistes es van realitzar majoritàriament a les seus dels ajuntaments i dels consells comarcals. Prèviament, s'havia elaborat un guió per a les

entrevistes als regidors i un altre guió per a les entrevistes als consellers comarcals. Aquests guions compartien una part important de la informació, però incorporaven algunes preguntes específiques pròpies de les funcions dels regidors i dels consellers.

Tant les entrevistes com els grups de discussió han estat enregistrades i transcrites literalment. Això ha permès poder revisar contínuament els textos a l'hora d'elaborar l'anàlisi de dades i les conclusions, alhora que ha permès extreure'n algunes citacions literals per il·lustrar el text final.

Així mateix, es va elaborar una graella de buidatge que ha facilitat l'ordenació i el processament de la informació en base a les preguntes de recerca i poder relacionar tota la informació procedent d'entrevistes i grups de discussió amb l'estructura del text de manera que no es perdés cap dada ni idea.

Totes les persones entrevistades i que han participat en els grups de discussió van ser informades del contingut de la recerca, i van signar un document de consentiment informat. Així mateix, se'ls va comunicar que la informació recollida durant el treball de camp seria anonimitzada, i que en cas d'incorporar alguna citació literal dins el text no s'identificaria en cap cas qui n'era l'informant. Sí que s'inclou, com es veurà a continuació, els noms dels participants a la recerca, per tal de reconèixer-los la seva participació particular i de la institució que representen.

3.4. Entrevistes

3.4.1. Entrevistes individuals a responsables polítics

En total, s'ha entrevistat a 16 persones que corresponen a un total de 17 càrrecs públics, ja que en un dels casos la mateixa persona exercia el rol de regidora d'un municipi i de consellera comarcal. Aquesta entrevista s'ha fet tenint en compte aquesta doble responsabilitat, i s'ha discriminat la informació, tot distingint les respostes que variaven en funció del rol de regidora o de consellera comarcal. Lamentablement, dos càrrecs polítics han rebutjat participar d'aquest estudi i, per tant, malgrat la insistència dels autors, no ha estat possible recollir les opinions d'aquests dos responsables polítics¹¹.

Taula 3: Regidors de serveis socials d'ajuntaments de més de 20.000 habitants entrevistats

Municipi	Habitants	Nom
Girona	99.013	Eva Palau
Blanes	38.813	Mario Ros
Lloret de Mar	36878	Cristian Fernández
Olot	34.194	Josep Berga
Salt	29.836	Ferran Buch
Palafrugell	22.725	Roser Massaguer
Sant Feliu de Guíxols	21.721	Laura Serrano

Font: Elaboració pròpia

¹¹ La regidora de l'Ajuntament de Figueres i la consellera comarcal del Ripollès del mandat 2015-2019 no van acceptar participar en la recerca.

Taula 4: Regidors de serveis socials de les capitals de comarca amb menys de 20.000 habitants entrevistats

Municipi	Habitants	Nom
Banyoles	19.615	Ester Busquets
Santa Coloma de Farners	12.894	Anna Camps
Ripoll	10.913	Miquel Rovira
La Bisbal d'Empordà	10.859	Maite Bravo

Font: Elaboració pròpia

Taula 5: Consellers comarcals de serveis socials entrevistats

Comarca	Habitants	Nom
Alt Empordà	139.705	Àlex Hernández
Baix Empordà	132.906	Oscar Aparicio
Gironès	190.786	Jaume Busquets
Pla Estany	32.006	Ester Busquets
Garrotxa	56.613	Joan Casas
Selva	169.029	Pere Garriga

Font: Elaboració pròpia

3.4.2. Entrevista conjunta a responsables polítics de municipis petits.

Per tal de poder captar l'opinió de municipis petits (de menys de 5.000 habitants) inicialment s'havia previst realitzar un grup de discussió. Malgrat haver-lo dissenyat, no va ser possible comptar amb el quòrum suficient i

finalment es va realitzar una entrevista conjunta a dues regidores responsables dels serveis socials de municipis petits i de comarques diferents¹².

L'entrevista grupal ha permès captar l'interès de les respostes individuals de cadascuna d'elles, així com també contrastar qüestions relacionades amb el govern als municipis petits. A través del diàleg i la discussió entre totes dues, s'han pogut extreure dades molt interessants que complementen les ja obtingudes amb entrevistes individuals a regidors de municipis més grans en relació a les fortaleses i debilitats del govern de les àrees de serveis socials en els municipis petits.

3.5. Grups de discussió

Els grups de discussió són una eina fonamental per a obtenir informació qualitativa i de conjunt. A partir de la interacció dels participants, els grups de discussió permeten copsar els matisos i les diferents perspectives entre un grup amb unes característiques similars. En aquest sentit, vam planificar dos grups de discussió, el primer amb els comandaments i directores de serveis socials de les comarques de Girona i, el segon, amb professionals dels serveis socials, educadors i treballadores socials que treballen en diferents municipis.

L'objectiu d'aquests dos grups era tenir la visió d'una de les peces claus del sistema de serveis socials que són els comandaments i els professionals. Conèixer les seves opinions permet saber com veuen l'actual perfil dels regidors i l'evolució d'aquests al llarg d'aquests anys, així com saber què

¹² Aquest fet ja dona pistes sobre algunes de les dificultats pròpies d'aquests càrrecs, sovint molt ocupats amb diverses tasques pròpies de l'activitat municipal, i que compaginen el càrrec de regidors amb la seva activitat professional. En el nostre cas, les dificultats d'agenda i les incompatibilitats horàries foren les raons que impediren a molts dels regidors participar del grup de discussió.

pensen de l'actual distribució competencial; com es prenen les decisions relatives a serveis socials i el pes polític en els consistoris. Aquesta informació s'ha relacionat amb les dades extretes de les entrevistes amb els responsables polítics, cosa que ens ha permès acostar la mirada als municipis més petits des de la perspectiva dels tècnics.

Taula 6: Grup de discussió de comandaments (5/6/2019)

Rosa Guixé	Directora tècnica Benestar Social del Consell Comarcal de l'Alt Empordà
Teia Fàbrega	Directora del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa
Joan Busquets	Cap Departament d'Atenció a les persones del Consell Comarcal de la Selva
Montse Gudayol	Directora de l'Àrea de Benestar Social del Baix Empordà
Anna Castro	Coordinadora de serveis socials bàsics del Consell Comarcal del Pla de l'Estany
Cari Castillo	Directora del Consorci Benestar Social Gironès Salt.

Font: Elaboració pròpia

Taula 7: Grup de Discussió del professionals de municipis de menys de 5.000 habitants (14/05/2019)

Elisabet Gordon	Treballadora Social. Consell Comarcal de la Selva
Elena Güell	Treballadora Social. Consell Comarcal de la Garrotxa
MontseBarea	Treballadora Social. Consorci del Gironès-Salt
Rosa Oliveras	Treballadora Social. Consell Comarcal del Baix Empordà
Marta Lloret	Educadora Social. Consell Comarcal de l'Alt Empordà

Font: Elaboració pròpia

3.6. Reunions amb experts i informants clau

També hem tingut l'oportunitat de consultar informants claus i un grup d'experts de reconegut prestigi pel que fa al tema central d'aquesta recerca, a fi que ens aportessin informació i coneixement que aportés valor tant en la primera fase de la recerca, d'exploració de dades i enfocament de la metodologia, com en la fase final de redacció de conclusions.

Una primera trobada ha estat amb el grup de recerca en Ciències Socials Aplicades (CISA) de la Universitat de Girona (19/02/2019), al qual pertanyem els tres autors d'aquesta recerca, amb un doble objectiu: exposar els objectius del projecte de recerca i contrastar la metodologia per dur-la a terme. El *feedback* rebut per experts en recerca ens ha ajudat a perfilar els objectius de la recerca i a reorientar aspectes metodològics. Durant el temps que ha durat la confecció de l'estudi hem pogut anar explicant, en el marc de les reunions ordinàries del CISA, l'evolució d'aquesta recerca i hem seguit recollint les seves aportacions.

En segon lloc hem pogut rebre l'assessorament del doctor Antoni Vilà (05/03/2019), amb qui hem pogut debatre i clarificar aspectes conceptuals sobre legislació, les administracions locals i les seves competències, els principis de la llei de serveis socials, l'avaluació, l'actual distribució competencial en serveis socials així com la cartera de serveis socials vigent. Hem aprofundit en conceptes com serveis garantits, universals, obligatoris, cosa que ha estat de molt interès a l'hora de confeccionar les entrevistes amb els responsables polítics. En aquesta mateixa sessió també hem pogut contrastar el marc legal i discutir punts de vista sobre l'actual repartiment

competencial dels serveis socials, així com llegir a la llum de les seves aportacions les dues lleis més importants del nostre sistema: la Llei 12/2007 de serveis socials i la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia i atenció a la dependència. Tota aquesta informació ha estat de molta utilitat a l'hora de contextualitzar la recerca des del punt de vista legal i institucional.

3.7. Període i context d'elaboració de la recerca

La durada de la recerca ha estat d'un any, concretament, durant el curs 2018-2019, gairebé coincidint amb el final del mandat i amb la convocatòria de les eleccions municipals del mes de maig de 2019. Aquesta recerca s'ha basat fonamentalment en l'experiència del mandat 2015-2019 dels governs municipals. Segons el nostre parer, això ha estat una fortalesa afegida ja que els regidors i consellers entrevistats tenien una visió de final de mandat molt completa, que els ha permès fer balanç: quina ha estat l'evolució des de l'inici fins ara, com han pres les decisions, en quines dificultats s'han trobat i com les han resolt, de què se senten més satisfets, amb quins professionals i entitats han col·laborat i com s'ha configurat l'agenda política. També, el fet que la majoria d'ells estiguessin en procés de confecció de nous programes electorals permetia generar debats sobre quines han estat o han de ser les prioritats en els propers quatre anys i com han canviat les seves percepcions en aquests anys.

Malgrat la diversitat territorial de Catalunya, amb realitats heterogènies i plurals que sovint fan difícil parlar del conjunt del país com un tot homogeni, considerem que els resultats globals de la recerca poden ser extrapolables a

part del conjunt del territori català, sobretot en aquelles zones on els municipis petits i la dimensió comarcal tenen un pes important.

3.8. Codificació de les Entrevistes

El text està il·lustrat amb citacions literals que hem codificat de la següent manera:

Taula 8: Codificació de les entrevistes i grups de discussió

Regidors de municipis de + de 20.000 habitants	RG
Regidors de municipis de – de 20.000 habitants	RM
Entrevista conjunta municipis – 2000 habitants	RP
Consellers Comarcals	CC
Grup Discussió Comandaments	GDC
Grup Discussió Tècnics	GDT

Font: Elaboració pròpia

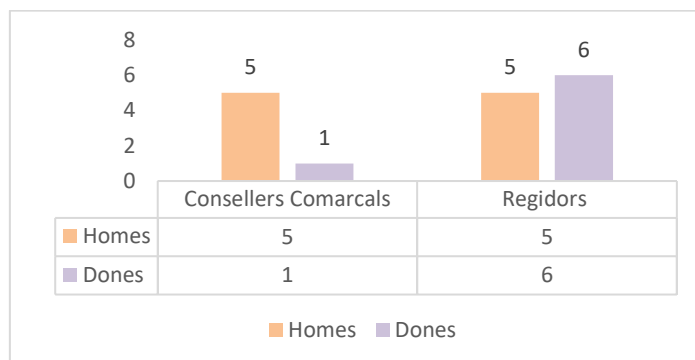
4. QUI SÓN ELS POLÍTICS LOCALS DELS SERVEIS SOCIALS? PERFILS, TRAJECTÒRIES I ROLS

En el primer apartat d'aquesta recerca ens centrarem especialment en qui governa els serveis socials en l'àmbit local. En primer lloc, fem una descripció del perfil dels polítics de serveis socials del mandat 2015-2019; en segon lloc, es posa èmfasi en la nomenclatura política de les regidories i conselleries; a continuació, s'indaga sobre les raons que van fer que els polítics entrevistats assumissin la cartera de serveis socials; i, finalment, s'analitzen el rol, les funcions i les expectatives prèvies i posteriors dels polítics de l'àrea dels serveis socials.

4.1. El perfil dels polítics de serveis socials

Els responsables polítics de serveis socials de les comarques gironines entrevistats són 10 homes i 7 dones, amb una mitjana d'edat de 49 anys i mig. Pel que fa a l'edat no s'observen diferències significatives en qüestió de gènere: tant homes com dones es mouen entre els 34 i els 62 anys, sense que suposi diferències destacables entre uns i altres.

Gràfic 2: Gènere dels representants polítics

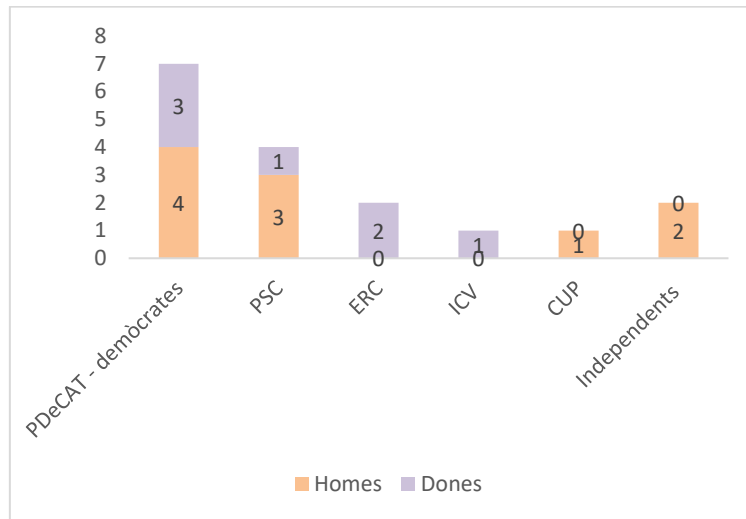


Font: Elaboració pròpia

Si bé en els ajuntaments el nombre de regidores es troba lleugerament per sobre del de regidors, en els consells comarcals la proporció d'homes és molt superior a la de dones. Llegit en sentit invers, observem que la meitat dels homes són regidors, i l'altra meitat són consellers comarcals, mentre que totes les dones entrevistades, excepte una que és consellera comarcal, són regidores. Així doncs, el primer aspecte a senyalar seria que en els consells comarcals el perfil dels responsables de serveis socials està clarament masculinitzat.

Pel que fa al partit polític, la majoria pertanyen a l'esfera del PDeCAT – Demòcrates de Catalunya (41%), seguits del PSC (24%), ERC (12%), agrupacions independents (12%), ICV (6%) i la CUP (6%). Per gènere hi ha una distribució irregular entre els diferents partits:

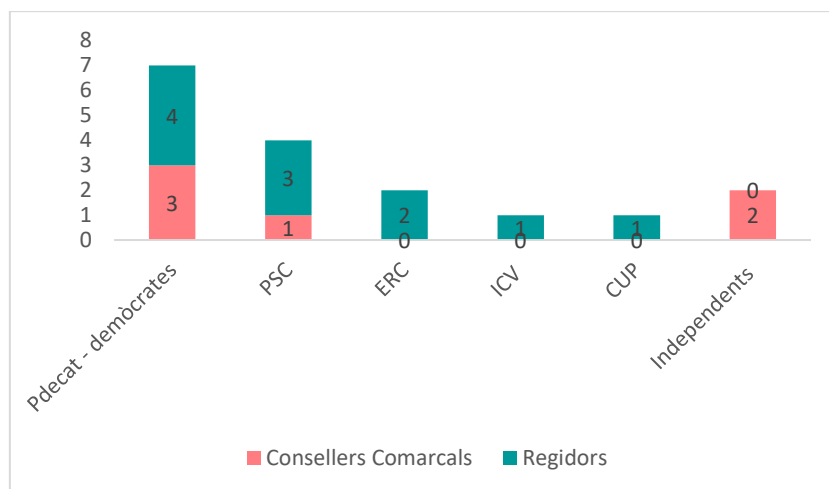
Gràfic 3: Partit polític per gènere



Font: Elaboració pròpia

Per càrrecs, cal destacar que ERC, ICV i la CUP només tenen presència en els ajuntaments, mentre que tots els independents són consellers comarcals. El PDeCAT-Demòcrates i el PSC tenen una presència semblant tant en ajuntaments com en consells comarcals.

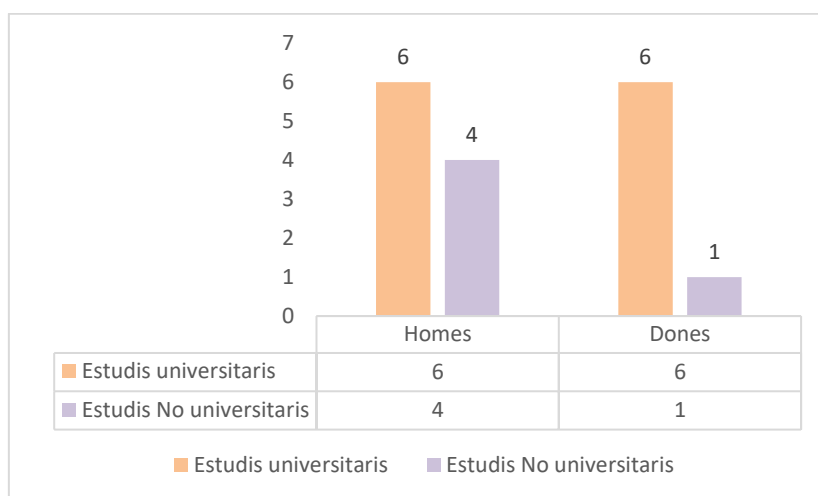
Gràfic 4: Partit polític segons càrrec



Font: Elaboració pròpia

Pel que fa al nivell d'estudis, s'han analitzat si els polítics entrevistats tenen estudis de rang universitari, o bé de categoria inferior. En primer lloc destaca que el 70% dels càrrecs entrevistats tenen estudis universitaris, mentre que el 30% tenen estudis no universitaris, majoritàriament cicles de formació professional.

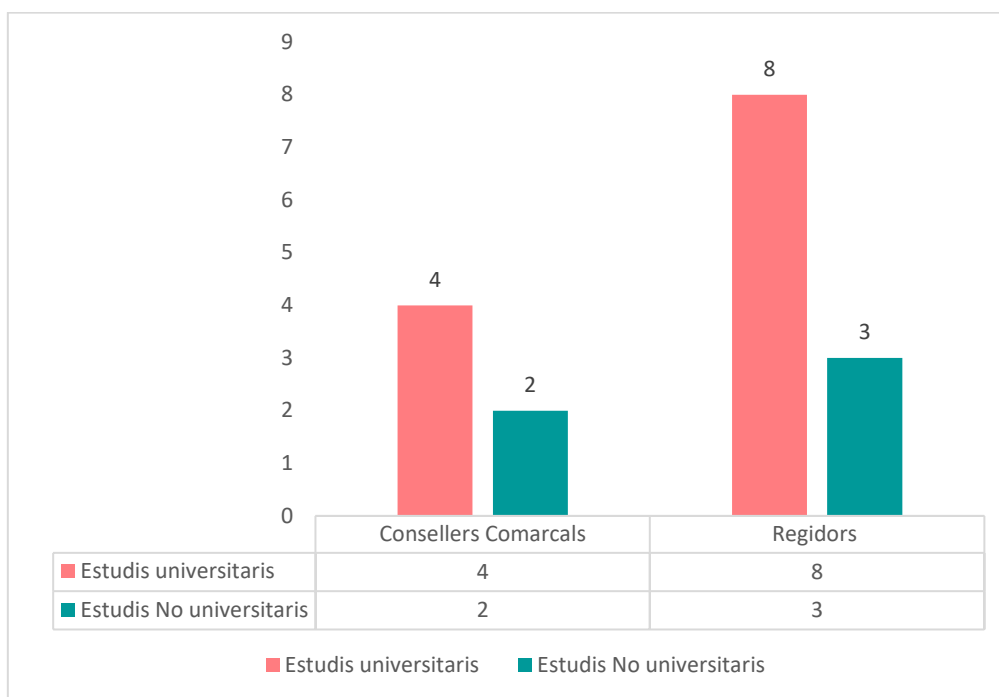
Gràfic 5: Formació per gènere



Font: Elaboració pròpia

En clau de gènere, s'observa que entre les dones predomina la formació universitària, mentre que, entre els homes, la distribució és més equilibrada. Pel que fa als càrrecs, entre els regidors hi ha una proporció més gran d'universitaris que entre els consellers comarcals.

Gràfic 6: Formació segons càrrec



Font: Elaboració pròpia

Respecte al perfil professional, hem parat atenció a si la professió dels polítics està relacionada amb l'àmbit social (serveis socials, salut o ensenyament). En conjunt, només un 35% dels entrevistats té una professió vinculada a l'àmbit social. Novament, si fem la lectura en clau de gènere, observem que cap dels homes entrevistats té una professió relacionada amb l'àmbit social, mentre que 6 de les 7 dones entrevistades professionalment estan vinculades amb l'àmbit social: tres amb els serveis socials, dues amb l'educació i una amb la salut.

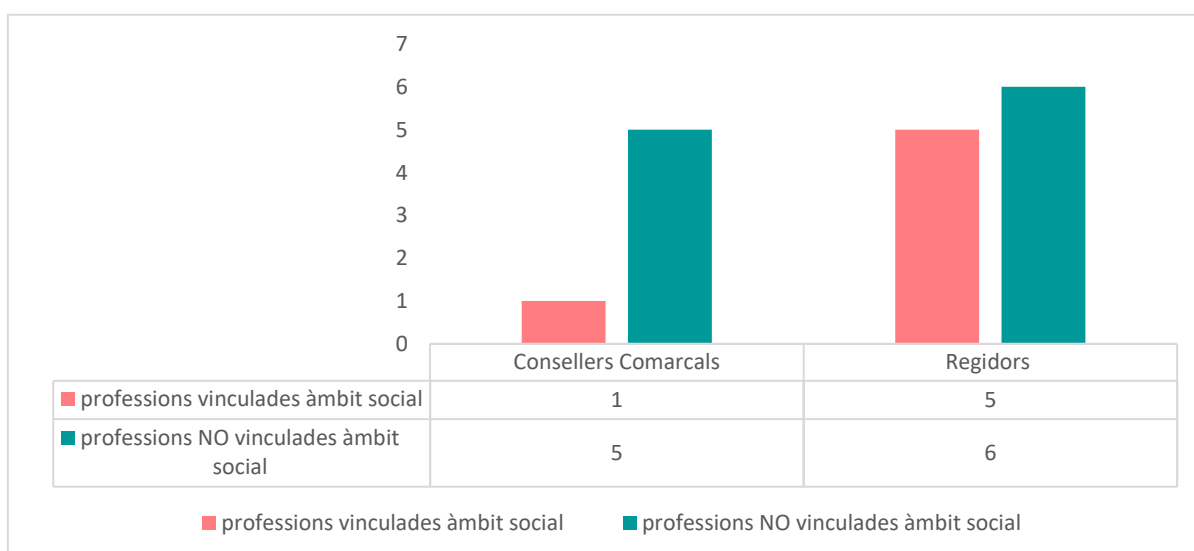
Gràfic 7: Professions polítics segons vinculació àmbit social i gènere



Font: Elaboració pròpia

Si relacionem el perfil professional amb el càrrec, podem veure que als consells comarcal és on hi ha menys polítics vinculats professionalment a l'àmbit social, mentre que als ajuntaments la proporció és més equilibrada.

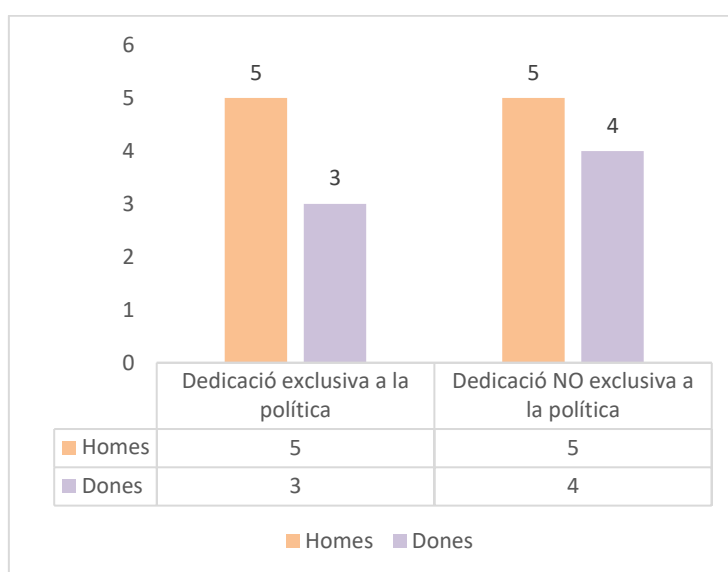
Gràfic 8: Professions polítics segons vinculació àmbit social i càrrec



Font: Elaboració pròpia

Respecte a la dedicació a la política, el 47% dels entrevistats té dedicació en exclusiva a la política, mentre que el 53% compagina el càrrec polític amb la seva professió habitual. En perspectiva de gènere, hi ha més homes que dones que es dediquen a la política exclusivament, mentre que hi ha més dones que compaginen la política amb la seva professió.

Gràfic 9: Dedicació a la política per gènere



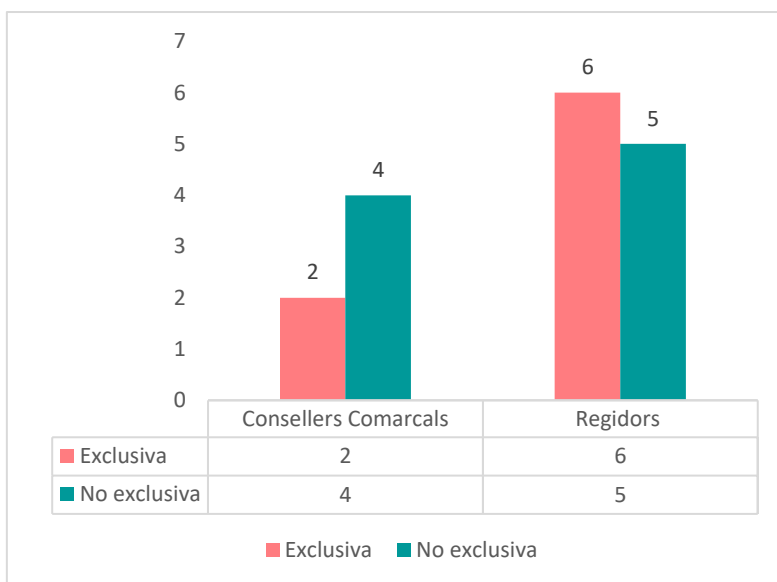
Font: Elaboració pròpia

Concretament, la meitat dels homes es dediquen en exclusivitat a la política, és a dir, han deixat de banda temporalment les seves activitats professionals i dediquen tot el seu temps al lideratge de la conselleria, la regidoria i alguns d'ells l'alcaldia del seu municipi. L'altra meitat compaginen la política amb la seva feina ordinària, tot i que algun d'ells reconeix que ha baixat l'activitat laboral des que ha assumit el càrrec polític.

Per altra banda, la majoria de les dones també compaginen la política amb la jornada laboral completa i només en tres casos tenen dedicació exclusiva, una de les quals perquè està jubilada.

Si ens fixem en el càrrec, els consellers comarcals majoritàriament compaginen la política amb la seva professió, mentre que és entre els regidors que predomina la dedicació exclusiva, encara que amb poca diferència amb els que s'hi dediquen parcialment.

Gràfic 10: Dedicació a la política segons càrrec



Font: Elaboració pròpia

Un altre aspecte que hem observat és la dedicació de temps a la cartera de serveis socials. En aquest sentit constatem que és molt variada i molts dels electes confessen que se'ls fa difícil fer un càlcul aproximat d'hores de dedicació. La majoria tenen la percepció que el còmput global de temps és molt alt si compten la dedicació presencial de despatx, les hores de reunions amb tècnics i altres responsables polítics, l'assistència a actes externs i la

disponibilitat telefònica i telemàtica durant tot el dia. En aquest sentit els regidors, a diferència dels consellers, marquen una diferència clara a l'exposar l'esforç de temps que els suposa aquesta regidoria. Si en els municipis més poblats la dedicació va des de l'exclusivitat en alguns casos, fins a una dedicació d'entre 5 i 8 hores diàries, tots coincideixen en expressar que és una regidoria que implica molta proximitat amb la ciutadania i això els comporta haver d'estar constantment accessibles. Més enllà de les hores de despatx, han d'estar constantment pendents del telèfon i això els suposa no desconnectar mai. Molts d'ells relaten "estar vint-i-quatre hores" fent de regidor.

Aquesta circumstància no és tant evident en els consellers, molts dels quals afirmen que assisteixen al Consell Comarcal un dia a la setmana, o bé no concreten clarament les hores de dedicació. En aquest sentit, la majoria no relaten la sensació d'haver d'estar pendents les vint-i-quatre hores del dia a la conselleria.

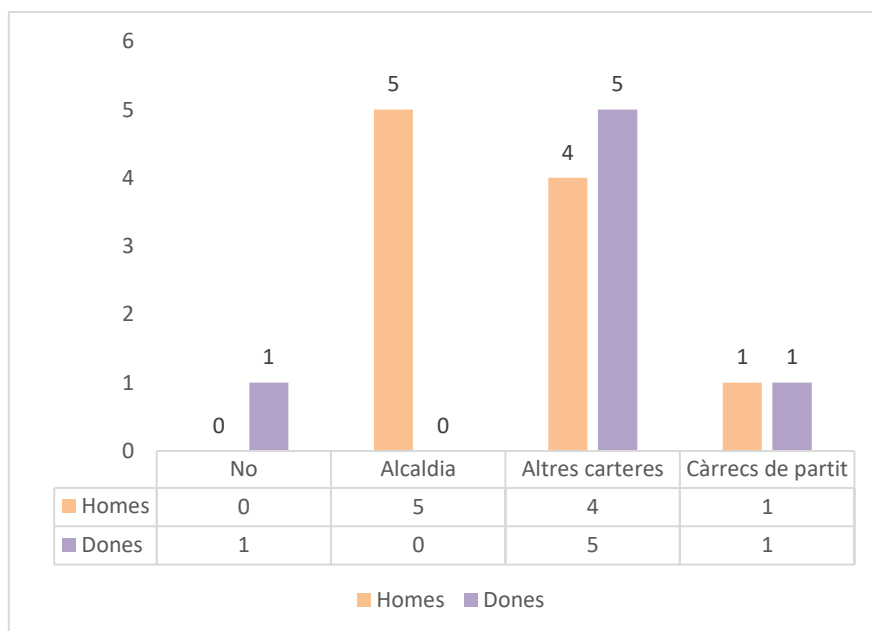
La conclusió, en aquest punt, és que l'ajuntament és l'administració més propera i els regidors perceben la proximitat com una responsabilitat afegida. El conseller comarcal, pel fet de pertànyer a una administració d'elecció indirecta, no sent aquesta pressió de trobar-se els ciutadans pel carrer, haver de donar respostes fora de l'horari establert i estableix una distància que no pot marcar amb tanta determinació el regidor.

Per altra banda, s'ha estudiat si els polítics combinen la responsabilitat en la regidoria o conselleria de serveis socials amb altres responsabilitats polítiques. Destaca que tan sols una de les entrevistades únicament ostenta el càrrec de responsable de serveis socials; poc més de la meitat compaginen la regidoria

de serveis socials amb altres regidories, mentre que un terç ho fan amb l'alcaldia; un 12%, a més, exerceix algun càrrec dins del propi partit.

Tots els responsables de serveis socials que també són alcaldes són homes, mentre que hi ha gairebé paritat entre els que compaginen l'àmbit de serveis socials amb altres regidories o altres càrrecs de partit. L'únic càrrec que es dedica exclusivament a serveis socials és una dona.

Gràfic 11: Compaginació amb altres àmbits de responsabilitat política per gènere



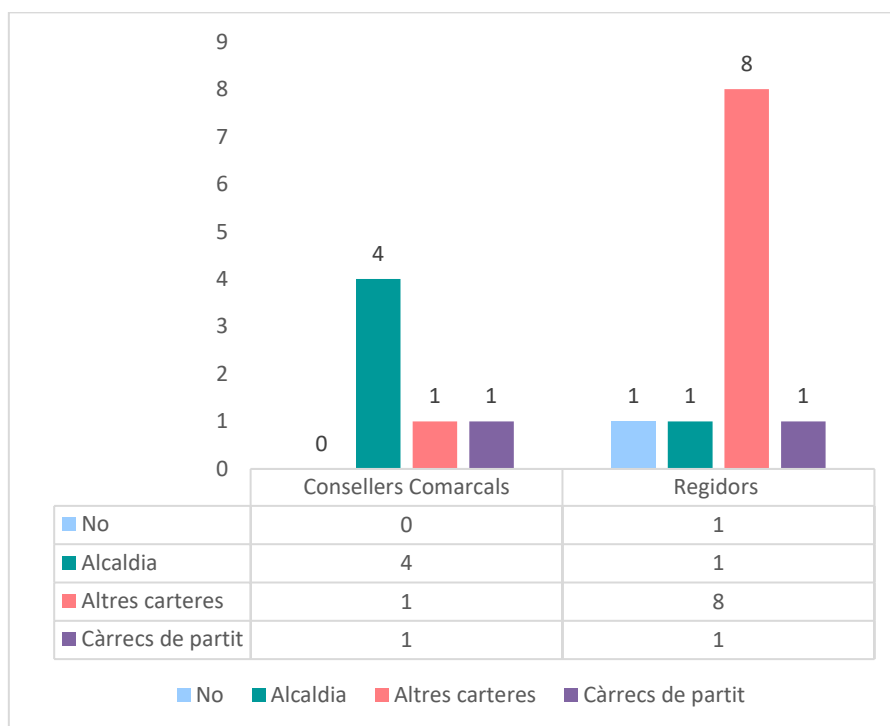
Font: Elaboració pròpia

En relació als càrrecs, bona part dels consellers comarcals de serveis socials són alcaldes dels seus respectius municipis. Per contra, només hi ha un regidor de serveis socials que també sigui alcalde, però segons explica això es deu al trencament del pacte de govern després de l'octubre del 2017. Això els va

deixar en minoria, fet pel qual va haver d'assumir moltes més regidories del que hagués estat habitual, entre elles la de serveis socials.

La majoria dels polítics que combinen la responsabilitat sobre diferents àmbits són regidors, i els càrrecs de partit es reparteixen a parts iguals entre consells comarcals i ajuntaments.

Gràfic 12: Compaginació amb altres àmbits de responsabilitat política segons càrrec



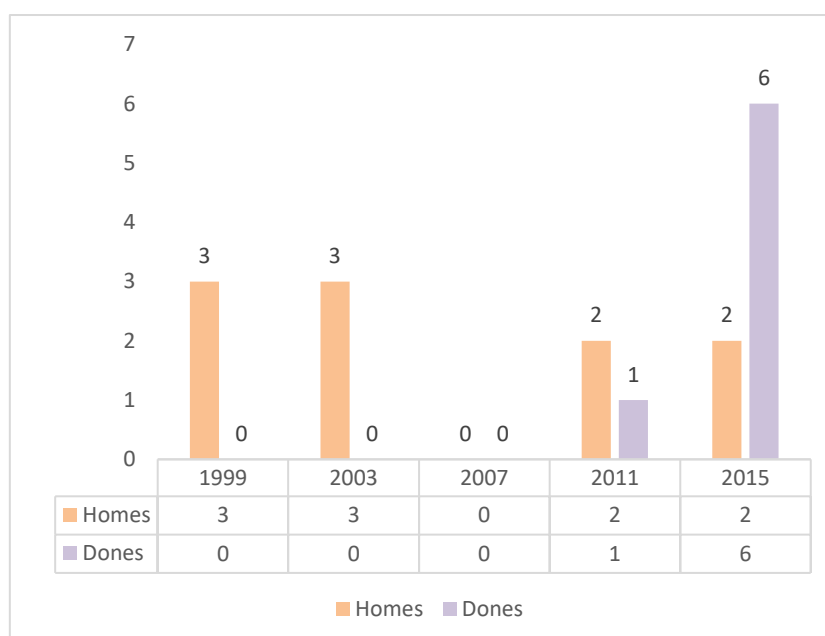
Font: Elaboració pròpia

Una altra variable estudiada és l'experiència en la política municipal, tant al govern com a l'oposició, a partir de l'anàlisi del mandat en què van iniciar-se en la política municipal. Gairebé la meitat dels entrevistats (47%) han començat la seva carrera política municipal en l'actual mandat (2015-2019), mentre que la

resta es reparteixen a parts iguals entre els mandats iniciats al 1999, 2003 i 2011. Cap dels entrevistats va iniciar-se al mandat 2007-2011.

Pel que fa al gènere, observem que les dones són les que tenen menys experiència política municipal, havent-se iniciat la majoria en el darrer mandat, i només una al mandat anterior. Per contra, els homes són els que acumulen més trajectòria política en l'àmbit local, ja que la majoria d'ells tenen una trajectòria d'entre 16 i 20 anys.

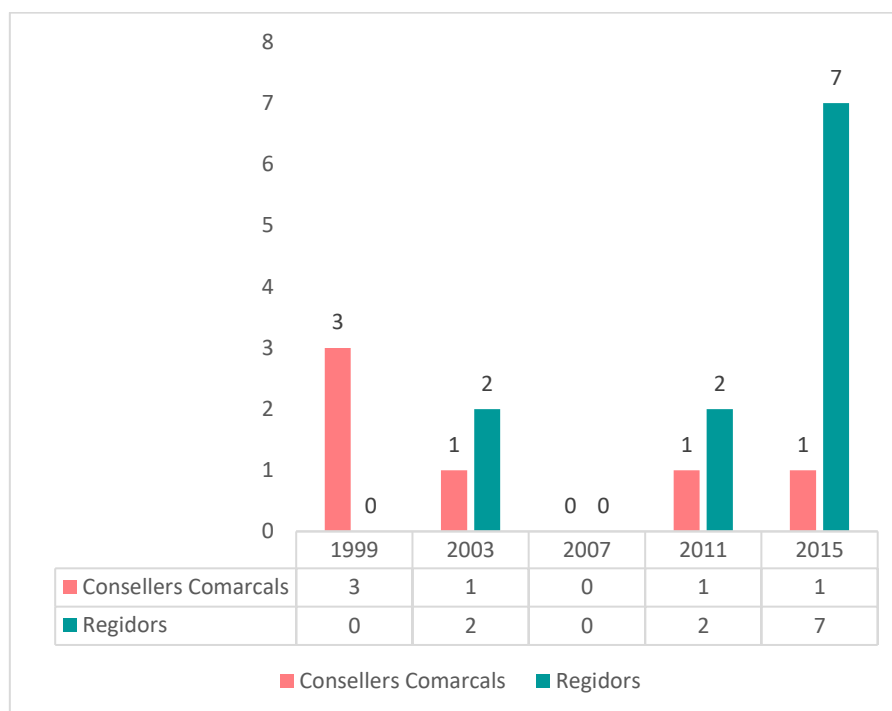
Gràfic 13: Any d'inici en la política local per gènere



Font: Elaboració pròpia

Pel que fa al càrrec, els més veterans són els consellers comarcals, mentre que els regidors són els que s'han incorporat més recentment a la política local.

Gràfic 14: Any d'inici en la política local segons càrrec

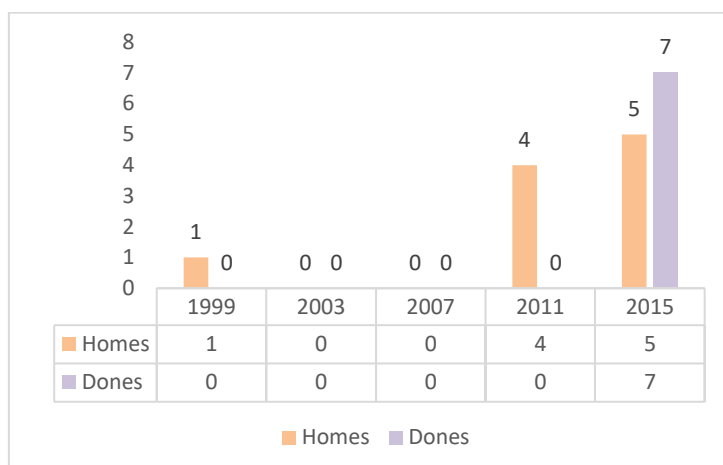


Font: Elaboració pròpia

Respecte a l'experiència en la cartera de serveis socials, un 71% s'hi ha iniciat al darrer mandat, mentre que un 24% ho van fer a l'anterior (2011-2015). Només un dels càrrecs entrevistats ostenta la responsabilitat en serveis socials des de fa vint anys.

Per gènere, destaca que totes les dones han assumit la responsabilitat en serveis socials en el darrer mandat, amb la peculiaritat que fins i tot dues d'elles van fer-ho l'octubre del 2017 arran del trencament de pactes de govern que es va produir en alguns consistoris.

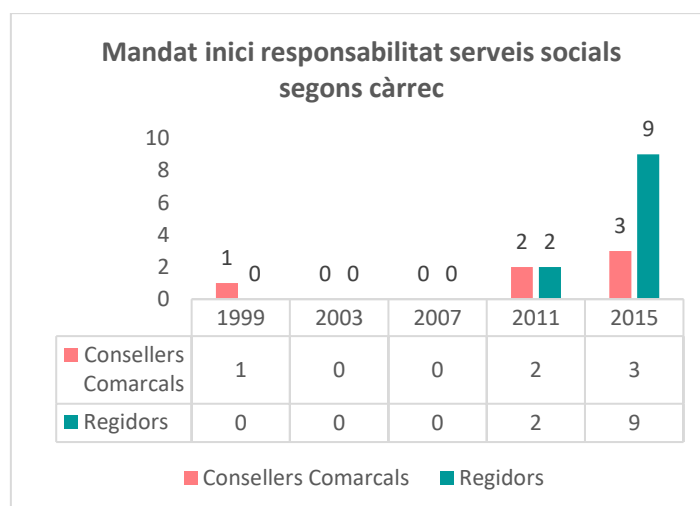
Gràfic 15: Mandat inici responsabilitat serveis socials per gènere



Font: Elaboració pròpia

Si ens fixem en el càrrec, la majoria dels regidors han assumit la cartera de serveis socials en el darrer mandat (9), mentre que entre els consellers comarcals, tot i tenir també aquesta tendència, hi ha més dispersió, i fins i tot un dels consellers té vint anys d'experiència en l'àmbit social.

Gràfic 16: Mandat inici responsabilitat serveis socials segons càrrec



Font: Elaboració pròpia

4.2. El nom de la regidoria

Tal com es mostra a la taula, els noms de les regidories municipals i les conselleries comarcals són molt diversos i utilitzen conceptes que responen a motivacions ben diferents.

Taula 9: Noms de les regidories i conselleries comarcals

Ens	Organització	Nom
Consell Comarcal Alt Empordà	Àrea	Benestar Social
Consell Comarcal Gironès	ConSORCI GIRONÈS Salt	Serveis Socials
Consell Comarcal Selva	Departament Atenció Persones	Benestar Social i Gent gran
Consell Comarcal Baix Empordà	Atenció a les Persones	Benestar social i Família
Consell Comarcal Garrotxa	ConSORCI d'Acció Social	Serveis Socials
Consell Comarcal Pla Estany	Àrea	Benestar Social
Ajuntament Girona	Regidoria	Igualtat, Drets Socials i Habitatge
Ajuntament Blanes	Regidoria	Acció social, Igualtat i Nova Ciutadania
Ajuntament Lloret	Regidoria	Benestar i Família
Ajuntament Olot	Regidoria	Benestar Social i Drets civils
Ajuntament Salt	Regidoria	Acció Social
Ajuntament Palafrugell	Regidoria	Benestar Social i Ciutadania
Ajuntament Sant Feliu Guíxols	Regidoria	Acció Social, Igualtat i Habitatge
Ajuntament Ripoll	Regidoria	Benestar Social, Salut i Família
Ajuntament La Bisbal	Regidoria	Acció Social i Ciutadania
Ajuntament Banyoles	Regidoria	Acció Social
Ajuntament Santa Coloma Farners	Regidoria	Acció Social i Habitatge

Font: Elaboració pròpia

La diversitat de noms respon a circumstàncies diverses: 1) l'adopció d'un nom genèric i ampli com "acció social" que, com afirma un conseller, "sigui un paraigües i inclogui moltes coses" (CC3); 2) representar una suma de les competències locals, com ara ciutadania, habitatge, igualtat; 3) apostar per un nom marc que, a mesura que ha anat avançant el mandat, s'ha anat transformant i canviant per dotar de més contingut i sentit a la regidoria. Així doncs, els noms són diversos i també ho són els conceptes que volen representar.

Quan s'ha preguntat als entrevistats per aquesta qüestió, s'han donat diferents respostes. Molts d'ells han reconegut que el nom era històric, el que portava la regidoria des de sempre i no l'han canviat, ja fos perquè s'hi sentien representats, ja fos perquè no s'ho havien plantejat ni tenien consciència de la importància del nom. Així ho expliquen quan diuen clarament "la veritat és que el nom no el vam canviar" (RG6). També es dona algun cas que malgrat voler afegir-hi algun matís o canviar alguna paraula, no s'hi han atrevit i l'han conservat, perquè finalment no han vist necessari obrir aquest debat.

Altres, en canvi, sí que han decidit fer canvis, ja sigui per afegir alguns conceptes que incloguessin altres competències que havien assignat a la regidoria (com habitatge, nova ciutadania o salut), o bé perquè han volgut donar-li un enfocament més personal i polític que reflectís millor una ideologia, malgrat que no són la majoria. "A mitja legislatura vam decidir que els temes d'habitatge eren més propers a serveis socials i els vam incloure i el tema d'igualtat també" (RG7).

Una qüestió important que mereix un apunt és que alguns polítics relacionen el nom de l'àrea al de drets socials o drets civils entenent que cal fer una aposta que fugi de l'assistencialisme i aposti per un nom que inclogui la noció dels "drets". "A mi m'agradaria que l'àrea es digués drets socials perquè estàs dient que és un dret més que no assistència" (CC2). Aquesta aposta pels drets civils o drets socials apareix en un parell d'entrevistes i és senyalat com una aposta innovadora per part dels entrevistats¹³.

Un tema que hem volgut explorar era si la nomenclatura de les àrees té alguna relació amb la ideologia del partit de govern. En aquest sentit, no s'ha vist una correlació directa, però sí que hem constatat que partits com Iniciativa, CUP o PSC quan han tingut la possibilitat de canviar el nom, ho han fet decantant-se perquè inclogués el concepte "Acció Social".

Moltes de les regidories que s'anomenen "Benestar Social" o "Acció Social" ho fan perquè els consideren conceptes genèrics, si bé és cert que pot ser un mimetisme del nom de la Conselleria de la Generalitat de Catalunya durant els governs de CIU i del govern tripartit, respectivament. Alguns governs locals van adoptar el mateix nom a les seves conselleries o regidories i els van assumir com a propis.

En tres dels casos entrevistats s'incorpora l'habitatge en el nom de la regidoria. En aquest sentit, és oportú fer un incís ja que, com es veurà en apartats posteriors, molts dels regidors fan referència a l'habitatge com la gran problemàtica dels últims temps. Això hauria provocat la inclusió en el nom de la

¹³ Tot i això, aquesta aposta podria ser, contràriament al que podria semblar a primer cop d'ull, un parany que novament dificultés la definició d'un objecte clar i concret pels serveis socials, ja que responsabilitzar-se dels drets civils i socials va molt més enllà de les possibilitats dels serveis socials.

regidoria amb una voluntat ferma de fer palès que estan duent a terme polítiques d'habitatge per a intentar resoldre aquesta dificultat al seu municipi. Malgrat això, només tres dels setze representants polítics han optat per aquesta opció.

Sorprenentment, la fórmula “Serveis Socials” és residual en les regidories i conselleries estudiades, malgrat que tots reconeixen que “entre nosaltres parlem de la regidoria de serveis socials” (RG1).

Quan explorem amb quines altres matèries compaginen la responsabilitat els regidors o consellers de serveis socials, ens trobem que en els cartipassos municipals torna a haver-hi molta varietat. Destaca de nou que l'habitatge és una de les parelles més habituals de les regidories i conselleries de serveis socials, sigui perquè l'han incorporat com si fos una matèria inclosa en els serveis socials, sigui perquè compaginen la titularitat d'ambdues carteres.

De la resta de responsabilitats que s'assumeixen juntament amb els serveis socials, hi ha molta varietat i no hi ha una dinàmica que permeti treure conclusions. Serveis socials comparteix polític amb àmbits tan diversos com educació, salut, hisenda, joventut, nova ciutadania, cooperació i solidaritat, igualtat, esports, pla de barris, ocupació o dinamització del territori.

4.3. L'assignació de la regidoria i la intenció de repetir cartera

Els regidors i consellers comarcals coincideixen a reconèixer la dificultat intrínseca que suposa encapçalar una àrea d'aquestes dimensions i responsabilitat, com és l'àrea d'acció social o benestar social. Tots ells

manifesten haver-la escollit conscients del que suposava en termes d'exigència i complexitat, bàsicament pel material tan sensible amb què es treballa i la implicació emocional i la sensibilitat que requereix. Com afirma un dels regidors, "demana una càrrega emocional molt forta ser la regidora de serveis socials" (RG1).

Així mateix, la gran majoria dels regidors entrevistats van decidir per voluntat pròpia assumir la responsabilitat de l'àrea social. "Jo vaig tenir claríssim que m'implicava per poder portar aquesta àrea" (RM2). La majoria de regidors continuen molt motivats i manifesten interès en repetir cartera en cas que la seva llista tornés a guanyar les eleccions.

No passa així, en canvi, amb els consellers comarcals, en què el repartiment de les carteres respon més a causes alienes i a pactes polítics que no pas a voluntats personals. Alguns d'ells exposen que no era una àrea desitjada pel conjunt dels polítics, en considerar-se complexa i difícil pel volum de pressupost, personal, serveis i programes. Així doncs, més que una àrea escollida és assignada. "Es una àrea molt complexa de gestió i em va tocar" (CC6).

En aquest cas, de nou, s'evidencia una diferència rellevant entre regidors i consellers comarcals; mentre la gran majoria dels regidors manifesten que la van escollir en base a les seves preferències, bona part dels consellers afirmen que se'ls va assignar sense que s'hi haguessin postulat, ja que ningú hi havia mostrat un interès especial. Els regidors destaquen que molts d'ells es van implicar en el projecte polític municipal precisament perquè el cap de llista els va anar a buscar amb la idea que assumissin l'àrea social en cas de guanyar

les eleccions. Així doncs, en aquests casos la implicació en política anava totalment vinculada al projecte social, el qual assumirien en base al seu perfil, interessos polítics, formació i trajectòria municipal.

També es donen alguns casos en què no s'havia pactat prèviament la regidoria que assumirien, però a l'hora d'aprovar el cartipàs municipal es va decidir, de forma consensuada, en base a criteris similars als que comentàvem anteriorment, és a dir, per tenir: professions o ocupacions afins dins l'àmbit social o dins l'àmbit de la salut (treballadora social, educadora o metgessa); experiència en l'activisme social o el voluntariat; habilitats personals que segons els companys de partit facilitaven l'assumpció d'aquesta regidoria.

En altres ocasions, davant d'un pacte de govern amb altres grups municipals, els interessa especialment aquesta àrea per ideologia o perquè consideraven que eren les àrees que s'hi podia aportar més. Aquests casos han estat comentats per partits com PSC, En Comú Podem i la CUP.

Per tant, en el cas dels regidors, el criteri principal d'assignació no només té a veure amb la voluntat personal, sinó també amb la formació i la trajectòria professional i, en segon terme, amb les habilitats personals, l'activisme social o pertinença a associacions o voluntariat. Tots ells coincideixen que la formació o el coneixement de l'àmbit social és un punt que pot facilitar la immersió en aquesta àrea amb més rapidesa. "Pel meu perfil ho van donar per fet i jo també ho vaig demanar" (RG7).

Respecte als perfils i als motius per accedir a l'àrea, els comandaments destaquen la diferència que identifiquen entre els polítics que tenen un interès previ i han escollit per voluntat pròpia la cartera de serveis socials, en

contraposició amb els polítics que l'han de liderar perquè els l'han assignat. “Hi ha una diferència quan hi ha interès en l'àmbit de la regidoria que els toca [...] una diferència quan en el repartiment els hi ha tocat o l'han escollit, però si hi ha un interès influeix.” (GDC)

4.4. El rol del polític local de serveis socials

En aquest apartat volem explorar com es posicionen els electes pel que fa al seu rol; a les característiques necessàries per ocupar el càrrec; a com es preparen i quines percepcions tenien abans d'implicar-se en la política i com aquestes han evolucionat en el moment de finalitzar el mandat.

Els polítics coincideixen que les principals característiques que han de tenir són l'empatia i la capacitat d'escolta. Els consideren atributs imprescindibles per desenvolupar el seu rol amb èxit. La majoria d'ells consideren que disposar de coneixements o formació en temes socials és un valor afegit perquè els donarà avantatge a l'hora d'adquirir les habilitats i els mecanismes necessaris de governabilitat. Altres capacitats que destaquen són el sentit comú, el compromís amb la ciutadania i l'amabilitat, així com el saber treballar en equip, imprescindible per gestionar la complexitat d'aquesta àrea, a nivell humà i relacional.

Pel que fa als comandaments i als tècnics, les qualitats importants que valoren d'un polític de serveis socials és que siguin persones “amb la ment oberta”, sense prejudicis respecte als col·lectius propis dels serveis socials, així com que siguin respectuosos en temes sensibles, com ara la diversitat cultural i sexual. “Han de ser persones de ment oberta davant de temes de diversitat cultural” (GDC).

Pel que fa a com es preparen per assumir el càrrec de regidor, la totalitat dels entrevistats reconeixen que no s'han preparat d'una manera conscient i ordenada per assumir aquesta responsabilitat, sinó que ho han anat fent sobre la marxa, a mesura que s'endinsaven en el coneixement de la matèria, i que detectaven que necessitaven més informació i coneixements. La majoria destaca que s'han recolzat molt en els directors de serveis socials de les seves àrees. Aquests han estat persones decisives i les que més els han acompanyat en la immersió en els serveis socials. Altres mencionen l'assistència a jornades, cursos i xerrades organitzades pels partits polítics. Aquests espais els han ajudat a construir i a definir el seu rol, així com a adquirir coneixements sobre diferents temàtiques que els han resultat molt útils per a l'exercici de la seva activitat política. També han millorat la seva formació a través de la lectura de lleis i normativa bàsica del sistema i documents tècnics diversos. Només un dels entrevistats cita haver llegit el llibre "Sóc regidor, i ara què?" de l'Associació Catalana de Municipis (Guerra, 2019, 2015)¹⁴.

Només un regidor destaca la importància d'una sòlida formació política que els doni eines per a la presa de decisió i el coneixement de les dinàmiques de funcionament de l'administració pública en general i de la local en particular, per tal de dirigir qualsevol àrea o regidoria, sigui la de benestar social o qualsevol altra.

Gairebé tots els que han assumit la responsabilitat per primera vegada en aquest darrer mandat manifesten una sensació generalitzada de desconcert i

¹⁴ Aquest és un document d'una col·lecció de materials destinats a millorar el coneixement dels (futurs) regidors dels ajuntaments per tal de situar-se en el seu àmbit de responsabilitat. Existeixen edicions que tracten àmbits diversos com l'educació, la joventut, l'urbanisme, entre altres.

de manca de referents polítics. Així mateix, afirmen que durant els primers mesos “van una mica perduts” i han de fer un esforç “titànic” per conèixer els serveis, els professionals i els procediments de l'administració. En general, tots ells expliquen que s'han anat “empapant” a mesura que anaven resolent i decidint les qüestions diverses.

Malgrat les diferents fórmules escollides per a formar-se en l'àmbit dels serveis socials, els polítics ressalten, com s'ha dit, la importància del suport dels tècnics i directors. “He tingut un gran equip que m'ha ajudat a discernir bé” (RG1). Tots ells afirmen que aquests són els veritables protagonistes dels serveis i que sense ells no hagués estat possible entendre les regidories de serveis socials.

En canvi, els comandaments expliquen que el processos d'immersió són diversos i depenen molt de cada persona. Algunes entenen ràpidament el funcionament dels serveis socials i el que significa liderar una àrea d'aquestes característiques; d'altres, en canvi, experimenten un procés més lent a l'hora d'assumir les responsabilitats o bé senten algunes contradiccions entre la idea preconcebuda que tenien de la regidoria i el que han d'acabar decidint com a responsables polítics. Un aspecte que també influeix és la seva formació i la trajectòria professional, així com l'experiència que puguin tenir en l'àmbit social. Aquests condicionants marquen notablement la comprensió global de la regidoria o conselleria. “Hi ha persones que ràpidament ho entenen tot. Quins mitjans tenim, què fem, cap a on anem... I altres persones que els hi costa més, perquè ja tenen una línia del què volen fer i ja no els quadra amb el que volen. O potser perquè no entenen. Depèn de la persona el procés és més ràpid o més lent” (GDC).

Els comandaments coincideixen en afirmar que es fa feixuc haver de repetir aquest assessorament dels polítics cada quatre anys, coincidint amb el canvi de mandat i el possible recanvi de polític. Les àrees de serveis socials acostumen a ser complexes i aquesta rotació dificulta una perspectiva a llarg termini ja que quan estan relativament situats, canvien les persones i cal començar de nou. Això comporta una inversió de temps important en els inicis de cada mandat, una inversió necessària per poder funcionar amb fluïdesa durant els quatre anys.

Els comandaments tècnics comarcals destaquen la necessitat de visitar els regidors dels municipis petits, que depenen del consell comarcal i assessorar-los sobre el funcionament i els aspectes clau dels serveis socials, com són les ràtios de professionals, els criteris amb els quals es prenen les decisions, els programes i serveis vigents, el marc de relació entre ajuntaments i consells comarcals, etc. “Com a comandaments hem de fer un esforç. Hem d’anar a cada un dels municipis i explicar el seu finançament. És un procés lent i cal molta dedicació i pedagogia. Però com a tècnica satisfà i s’ha de fer. Forma part de la funció directiva [...] La funció directiva ha de ser la que expliqui i faci entendre el sistema.” (GDC).

Aquesta funció pedagògica amb els regidors de municipis petits sovint es traspasa als professionals de serveis socials que treballen directament als municipis i bona part d’ella l’acostumen a realitzar en el seu dia a dia. En aquest sentit, els tècnics tenen la sensació que en els municipis amb menys habitants qui comanda l’ajuntament és l’alcalde i que cal estar en contacte amb ell que és qui acaba prenent les decisions. Els alcaldes, sovint pròxims i

fàcilment accessibles, són un suport important ja que coneixen precisament les problemàtiques i tenen una relació directa amb la ciutadania (GDT).

Fins i tot en municipis mitjans, la figura de l'alcalde acostuma a ser també molt rellevant per la presència diària a l'ajuntament i és qui acaba intervenint sovint en moltes de les decisions, atès que els regidors habitualment tenen responsabilitats professionals que no els permet una presència continuada en el dia a dia del consistori.

En tot cas, els regidors i consellers s'inicien al càrrec amb poca informació sobre l'àmbit del qual assumeixen la responsabilitat i molt sovint els encarregats de formar-los i orientar-los són els comandaments i els tècnics. És una feina de pedagogia que acostuma a durar mesos i que es va repetint en cada mandat.

4.5. Percepcions dels regidors i consellers: abans, durant i després

“Em pensava que serveis socials eren uns dispensadors de recursos i veig que es fa molt d'acompanyament” (RG1). Aquesta frase resumeix el sentir de molts regidors abans de posar-se en política i assumir la cartera de serveis socials. Com ja s'ha dit, es detecta un cert desconeixement previ respecte a les funcions dels serveis socials. De fet, aquest desconeixement és generalitzat entre la població i fins i tot a vegades és complicat pels mateixos professionals explicar quin és l'objecte de treball, tal com assenyalàvem a l'inici d'aquest text.

Així doncs les percepcions inicials més comunes dels polítics no difereixen de les que pot tenir la ciutadania: els serveis socials donen recursos econòmics, tramiten prestacions, ajuden a persones. Els electes confessen que en el

moment d'assumir la responsabilitat sobre els serveis socials en tenien un coneixement dispers, visualitzaven uns serveis burocratitzats. En aquest sentit alguns regidors exposen que un dels objectius que s'havien proposat era reduir la burocratització. Tanmateix també exposen que hi han hagut de renunciar un cop constatades les dificultats de canviar dinàmiques pròpies de les administracions, havent d'adaptar-se amb resignació a les normes que regulen procediments administratius complexos i feixucs.

També hem recollit la percepció d'alguns d'ells que fins i tot es pensaven que els serveis socials estaven una mica allunyats dels problemes reals de la gent: "Tenia una idea errònia que era una àrea dispensadora demanen-donem" (RG1).

Però si alguna cosa els ha sorprès gratament, i els ha ajudat a modificar la percepció, és el que han conegut sobre l'acompanyament que es fa amb les persones, famílies i col·lectius. Tots expliquen que, abans de ser regidors, creien que es tractava d'un servei centrat fonamentalment en tràmits i la gestió de prestacions. Una vegada l'han conegut des de dins s'han adonat de tota la feina de suport i ajuda per al canvi amb les persones és un dels vessants que aporten més valor a les funcions dels serveis socials. "He entès que les tasques que fan d'acompanyament són molt importants i que s'hi pot anar no només quan estàs en una situació d'alta vulnerabilitat sinó també quan tens necessitats més relacionals. És un servei més integral" (RG3).

Una altra percepció molt comuna i compartida que relaten alguns regidors és la idea que els tocava prendre més decisions en casos de persones particulars, i han entès que com a regidor és molt millor no entrar en qüestions particulars

sinó que és millor jugar un rol neutral i deixar que els tècnics prenguin les decisions tècniques. Els polítics tenen la responsabilitat d'atendre tothom que ho demani però cal derivar-los als tècnics quan el que es dirimeix són qüestions tècniques i no prendre decisions que poden interferir els plans de treball. “He vist que és súper important no posar-se en casos particulars perquè pots interferir” (RG4). Aquesta frontera politicotècnica no és fàcil de delimitar i a voltes comporta dificultats entre els regidors més inexperts.

Així doncs, la majoria d'entrevistats a l'inici del seu mandat en tenien una percepció molt poc precisa. Amb tot, en la mesura que han anat coneixent amb profunditat cadascuna de les tasques que es porten a terme, dels col·lectius amb els quals es treballa i del volum de serveis, prestacions i projectes que es gestionen, així com del treball d'acompanyament personal i familiar integral, holístic, ple de matisos, la percepció ha evolucionat sempre en sentit positiu. Tots coincideixen en la importància que els serveis socials tenen pel benestar del conjunt de la ciutadania, i en especial per les persones dels col·lectius més vulnerables. “No entendria la societat sense els serveis socials” (RG3).

També els comandaments comparteixen aquesta mateixa idea de l'evolució que fan i el canvi de perspectiva que es dona des que entren fins que acaben el mandat, i expliquen que “quan arriben estan força despistats i a poc a poc van veient el que hauran de gestionar. El canvi és molt important” (GDC). Com afirma un d'ells i que de ben segur comparteixen la resta, “quan ho veus des de dins, entens la quantitat de feina que s'hi fa i la qualitat amb la que es presta” (RG6).

Per altra banda, també han conegut les limitacions pròpies dels requeriments legals i del procediment administratiu, que fan que hi hagi moltes dificultats per introduir canvis o que aquests siguin massa lents en relació amb la immediatesa amb la que voldrien implementar les decisions preses. També han pres consciència de la sobrecàrrega que aquests condicionants impliquen als professionals.

L'evolució de les percepcions descrita es pot explicar per la dificultat que tenen els serveis socials d'explicar amb claredat quin és el seu objecte de treball, que contribueix al desconeixement que en tenen les persones externes al sistema. Això alimenta el malestar dels propis professionals respecte a la seva feina. “La percepció ha canviat molt, des de fora no veus la punta de l'iceberg, quan ets a dins dius tot això feu? La percepció ha canviat molt en positiu” (RG6).

Cal dir que una vegada més s'entreveuen les diferències entre regidors i consellers. Els regidors expressen amb més claredat que els consellers aquest canvi de percepció, possiblement perquè són persones amb menys experiència política.

4.6. Sobre les funcions dels polítics de serveis socials

Hem volgut indagar també sobre la visió que tenen els electes en relació a les funcions que com a tals han de desenvolupar. També en aquesta dimensió hem percebut certes diferències entre regidors i consellers comarcals.

Pel que fa als regidors, exposen una àmplia relació de funcions. D'una banda, es refereixen a les que estan relacionades amb la presa de decisions. “Hem de saber què volem fer, i els tècnics ens han de dir com es pot fer” (RG7). També

consideren una funció important explicar les necessitats socials que té la ciutadania, prioritzar-les i defensar programes per abordar-les als espais de presa de decisions superior com poden ser les comissions de govern i el ple. En paral·lel, s'atribueixen la responsabilitat de cercar recursos. "La funció del regidor és la de lideratge i buscar diners" (RM2). Per altra banda, consideren que els pertoca donar suport i coordinar-se amb els tècnics, així com tenir cura dels equips i espais professionals. A més, gestionen els conflictes que sorgeixen i es relacionen amb les entitats del tercer sector. Alguns d'ells expressen idees més genèriques com la millora de la qualitat de vida dels veïns i veïnes, lluitar contra les desigualtats, avançar en la igualtat d'oportunitats, parlar amb la gent, etc., considerant-se "el portaveu dels que no tenen veu" (RM4).

En canvi, els consellers comarcals tenen més dificultats per concretar les seves funcions i s'identifiquen més com a representants institucionals, interlocutors i mediadors amb altres administracions. Cal dir que, habitualment, les polítiques de serveis socials dels consells comarcals venen marcades per les línies i el finançament de la Generalitat, i els consellers es limiten a gestionar els diners que reben a través del Contracte Programa. En tant que els consideren insuficients per ampliar programes i serveis, i que els consells comarcals no tenen capacitat de generar recursos propis, s'atribueixen la funció de negociar l'aportació de més recursos per part de la Generalitat. "Sí que dins el marge de maniobra, amb l'equip tècnic, decidim si volem polítiques d'una mena o d'una altra, o si ens volem centrar en algun aspecte, o apostar per alguna cosa" (CC2).

Més enllà de les característiques que es considera que ha de tenir un regidor o conseller comarcal, els directors tècnics tenen molt clar el rol que els demanarien en tant que decisors polítics: un polític amb voluntat propositiva, encara que aquestes propostes, a vegades, no siguin del gust dels professionals. S'espera d'ells que siguin proactius i amb iniciativa, amb capacitat de generar idees, amb visió estratègica i claredat respecte allò que volen dur a terme en el seu mandat. En definitiva, que facin política. "No considero que hagin de ser grans coneixedors del tema, perquè no els hi toca. El que si que han de saber és fer política amb el que els hi toqui. Quan no saben fer política és quan cauen a la part tècnica" (GDC).

En el mateix sentit de "fer política" els tècnics valoren que tinguin ambició, que siguin capaços de defensar propostes amb el seu equip polític. Consideren que l'absència d'aquesta ambició fa que molts altres temes passin per davant de benestar social. En aquesta línia és bo que la persona que encapçala políticament aquesta àrea sigui resolutiu i que sobretot cregui en els serveis socials i en la feina que s'hi fa, també des de formes d'intervenció més comunitàries. "Que sàpiga mediar en conflictes, empàtic, resolutiu, que conegui la ciutadania, que cregui en el treball comunitari i en el treball en equip, que tingui un mínim de formació i interès en els serveis socials, que hagi escollit la regidoria és un plus" (GDT).

La visió de les tècniques d'atenció directa és una crítica més respecte al rol que exerceixen els polítics, sobretot en el cas dels municipis petits. Segons les tècniques, en els municipis petits es dona molta proximitat entre els usuaris i els responsables municipals. Les funcions, en aquest sentit, queden més diluïdes i a vegades encara hi ha alcaldes molt intervencionistes que es

relacionen directament amb els usuaris. Aquest fet habitualment distorsiona o crea interferències i genera conflictes. En canvi, si exerceixen adequadament el seu rol, regidors i alcaldes poden ser de gran ajuda per als tècnics, ja que tenen un coneixement molt exhaustiu de les problemàtiques que afecten el seu municipi.

El que els professionals esperen d'un polític és que sàpiga transmetre correctament la informació, sobretot les necessitats que es detecten, i que aconseguixi els recursos necessaris per tal de poder donar-hi resposta. "Fer d'enllaç entre serveis socials i l'ajuntament o altres entitats del poble. Defensar els tècnics i donar-los a conèixer" (GDT).

Si es tenen clares les funcions dels regidors i dels consellers, s'eviten situacions desagradables pels professionals. Per exemple, en algunes ocasions els professionals es troben enmig de l'acció de representants polítics del consell comarcal i de l'ajuntament, amb indicacions diferents i alguna vegada contradictòries. Tot plegat dificulta prioritzar allò realment important i poder intervenir correctament. En aquest sentit, un dèficit que apareix sovint en els consellers comarcals és que els costa diferenciar el rol de polítics municipals i el rol de polítics comarcals. Els tècnics desitjarien que el conseller comarcal exercís plenament el seu rol, es posés el "barret" i tingués la perspectiva comarcal, amb una visió estratègica i clara pel conjunt de municipis. Lamentablement, com es veurà posteriorment, aquesta és una característica inèdita en la majoria dels consellers comarcals. Tot plegat implica el risc que "el consell comarcal no tingui un pla propi i sigui només la suma d'un seguit de municipis" (GDT).

En aquest sentit, i després d'analitzar les aportacions recollides en les entrevistes i els grups de discussió, les recomanacions dels polítics als possibles successors emfasitzen que dediquin els primers mesos de mandat a conèixer i entendre el sistema de serveis socials de la mà dels tècnics, cosa que els permetrà aprendre progressivament els detalls d'aquesta cartera i liderar amb eficàcia la regidoria o la conselleria.

5. I SOBRE QUÈ GOVERNEN? LES COMPETÈNCIES DELS ENS LOCALS EN MATÈRIA DE SERVEIS SOCIALS: PRESTACIONS OBLIGATÒRIES I NO OBLIGATÒRIES

En aquest apartat es revisaran les actuacions que es desenvolupen des dels ens locals en matèria de serveis socials. És a dir, es fixarà l'atenció en "què" es fa, tot recollint el discurs que els polítics fan sobre els serveis que presten. L'anàlisi s'estructurarà al voltant de la perspectiva de la competència, entesa com l'obligació que tenen els ens locals d'oferir determinades prestacions a la ciutadania, per garantir-ne el dret, segons s'estableix a la Llei de Serveis Socials i es concreta a la Cartera de Serveis Socials.

Així doncs, en primer lloc, es farà un repàs dels diferents serveis socials que els ens locals tenen l'obligació de prestar –sobretot Serveis Socials Bàsics, però també alguns Serveis Socials Especialitzats– i molt concretament es parlarà d'atenció en les diferents fórmules amb què s'ofereixen. En segon lloc, també es recolliran aquells serveis socials no obligatoris, que els Ajuntaments i Consells Comarcals presten directament, malgrat no tenir-ne la competència, i que sobretot són SSE. Finalment es donarà pas a la valoració que els polítics fan de l'actual repartiment competencial en matèria de serveis socials entre les diferents administracions.

5.1. Els serveis socials obligatoris

Els ajuntaments de més de 20.000 habitants i els consells comarcals tenen l'obligació d'oferir a la ciutadania diferents prestacions, que bàsicament es corresponen als SSB. Per altra banda, els ens locals amb més de 50.000 habitants també tenen alguna obligació afegida d'oferir alguns SSE. A

continuació revisarem com es presta cadascun d'aquests serveis obligatoris, seguint la relació de la Cartera de Serveis Socials.

5.1.1. Servei Bàsic d'Atenció Social (SBAS)

El servei bàsic d'atenció social (SBAS) es configura com l'eix vertebral del conjunt dels SSB. La cartera de Serveis Socials el defineix com el conjunt organitzat i coordinat d'accions professionals, integrat per equips tècnics, amb l'objectiu de millorar el benestar social i afavorir la integració de les persones, famílies i grups socials, especialment si es troben en situació de risc social o d'exclusió. Està format per un equip de treballadors/ores socials i educadors/ores socials, que s'han de distribuir per tot el territori seguint unes ràtios. Així doncs, cada ens local que té la competència en SSB, ha de comptar amb una ràtio de 3 treballadors socials i 2 educadors socials per cada 15.000 habitants. Entenent que l'adequada dotació de professionals és cabdal per garantir el dret de la ciutadania a accedir als SBAS, hem preguntat als regidors i consellers comarcals pel compliment de les ràtios esmentades. La majoria d'entrevistats han manifestat que les compleixen, i alguns d'ells han declarat que hi estan per sobre, i en cap cas s'ha exposat trobar-s'hi per sota.

La darrera actualització del Mapa de Serveis Socials publicada a la Web del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTASF) de la Generalitat de Catalunya, corresponent a l'any 2017, així ho corrobora:

**Taula 10: Ràtios de professionals dels SBAS de la demarcació de Girona.
2017**

ABSS	Núm Habitants	Dotació professionals			Ràtios			Variació dotació- ràtios		
		TS	ES	Total	TS (3x15000 hab)	ES (2x15000 hab)	Total ràtios	TS	ES	Total
Blanes	38.813	9	6	15	7,8	5,2	12,9	1,2	0,8	2,1
Figueres	45.961	10	6	16	9,2	6,1	15,3	0,8	-0,1	0,7
Girona	99.013	22	14,5	36,5	19,8	13,2	33,0	2,2	1,3	3,5
Lloret de Mar	36.878	7,5	7	14,5	7,4	4,9	12,3	0,1	2,1	2,2
Palafrugell	22.275	5,5	3	8,5	4,5	3,0	7,4	1,0	0,0	1,1
Salt	29.836	7	4,5	11,5	6,0	4,0	9,9	1,0	0,5	1,6
Sant Feliu de Guíxols	21.721	5	2,5	7,5	4,3	2,9	7,2	0,7	-0,4	0,3
Alt Empordà	93.744	21,5	13	34,5	18,7	12,5	31,2	2,8	0,5	3,3
Baix Empordà	88.460	18,5	15	33,5	17,7	11,8	29,5	0,8	3,2	4,0
Garrotxa (inclou Olot)	56.184	13,5	7	20,5	11,2	7,5	18,7	2,3	-0,5	1,8
Gironès	59.234	11,5	9	20,5	11,8	7,9	19,7	-0,3	1,1	0,8
La Selva	92.146	18,5	12,5	31	18,4	12,3	30,7	0,1	0,2	0,3
Pla de l'Estany	31.378	8	4	12	6,3	4,2	10,5	1,7	-0,2	1,5
Ripollès	24.999	5,5	5	10,5	5,0	3,3	8,3	0,5	1,7	2,2
		163	109	272	148,12	98,75	246,9	14,9	10,2	25,1

Font: Elaboració pròpia a partir del Mapa de Serveis Socials de Catalunya. Actualització de dades bàsiques. 2017.

Si bé globalment totes les ABSS compleixen amb les ràtios establertes¹⁵, dins d'una mateixa ABSS, es poden repartir els professionals de manera desigual, ja sigui per compensar especials dificultats socials d'alguns barris o poblacions, o perquè alguns municipis tenen més recursos i opten per reforçar personal. A nivell comarcal els municipis petits han de compartir els mateixos professionals,

¹⁵ Les ràtios s'assoleixen tenint en compte el conjunt de professionals, treballadors socials i educadors socials. Si en algun cas no s'assoleix en algun dels dos perfils professionals, és compensat en l'altre perfil.

que van rotant d'una localitat a l'altra, amb freqüències variables. Per alguns dels regidors de municipis petits és un inconvenient no comptar amb la presència dels professionals cada dia de la setmana, especialment quan es troben amb situacions urgents i el tècnic es troba en un altre municipi. "El problema que tenim als serveis socials són les urgències, no tenim res. Si tens l'educadora aquell dia perfecte, però si és un dia que no..." (RP). Els tècnics expressen aquesta mateixa dificultat des de l'altra cara. "No entén que tens assignades unes hores. No tenen en compte que estàs en altres municipis. Et truquen i volen ja, amb urgència, encara que a nivell tècnic després no la té" (GDT).

Pel que fa a les valoracions de les ràtios, si bé per alguns dels entrevistats estan ben dimensionades, altres consideren que són molt ajustades, i que haurien d'adaptar-se a les particularitats de cada territori. Alguns polítics creuen que, tot i complir ràtios, haurien d'incrementar el personal, ja que les necessitats ho demanen. Ara bé, també s'apunta que el fet que el Contracte Programa amb la Generalitat de Catalunya¹⁶ financi part del personal contractat segons les ràtios establertes pot acabar suposant un fre per a contractar tècnics per sobre d'aquestes ràtios, ja que en aquest cas el cost hauria d'anar al 100% a càrrec dels ens locals. Tanmateix, encara que de manera més puntual, en alguna ABSS s'ha fet l'opció de contractar altres professionals més enllà dels que pertocquen al SBAS.

¹⁶ El contracte programa és una eina de gestió que regula el marc de coordinació, cooperació i col·laboració entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya i els ens locals, per tal de permetre una prestació i gestió dels serveis socials. Té un caràcter pluriennal per permetre més estabilitat financera als ens locals. Així doncs, s'estableix per un període de 4 anys, amb l'opció d'aprovar Addendes anualment que permeten ampliar acords i finançament. L'article 62 de la Llei 12/2007, de Serveis Socials, recull que l'aportació de la Generalitat als SSB no pot ésser inferior, en cap cas, al 66% del cost dels equips de serveis socials bàsics, dels programes i projectes, i dels serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència que el Pla i la Cartera estableixen.

També es fan altres apreciacions en relació als professionals dels SBAS. La millora de ràtios establerta a l'Addenda 2018-19¹⁷ del Contracte Programa amb el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies ha comportat molt moviment de professionals. Les condicions laborals varien d'un ens local a l'altre, de manera que quan hi ha noves ofertes laborals, els professionals aprofiten les oportunitats de passar a treballar a una administració amb millors incentius. D'aquesta manera, els ens que ofereixen pitjors condicions laborals acaben fent de pedrera dels que les ofereixen millors. Sense aconseguir fidelitzar una part del seu personal, han de tornar a contractar professionals amb poca o nul·la experiència, amb la corresponent inversió en formació. En aquesta línia, des d'algun consell comarcal es fa referència a la necessitat que els Ajuntaments col·laborin més econòmicament, com una via per millorar el sou dels professionals. També es valora com insuficient el finançament de la Generalitat.

5.1.2. Servei d'Ajuda a Domicili (SAD)

La cartera de serveis socials defineix el SAD com aquell conjunt organitzat i coordinat d'accions que es realitzen bàsicament a la llar, dirigides a proporcionar atencions personals, ajuda a la llar i suport social a aquelles persones i/o famílies amb dificultats de desenvolupament o d'integració social o manca d'autonomia personal. A través del SAD es pretén promoure una millor qualitat de vida de les persones usuàries, potenciant la seva autonomia personal i unes condicions adients de convivència en el seu propi entorn familiar i sociocomunitari.

¹⁷ S'afegeix el finançament d'algun tècnic per sobre de les ràtios i s'incorpora per primera vegada el finançament d'administratius de nova contractació.

El SAD es presta majoritàriament de forma externalitzada, tot i que, al mateix temps, en alguna ABSS es continua comptant amb personal propi. Bona part dels ens locals recentment formen part de Sumar, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, SL¹⁸, a qui encomanen la gestió dels Serveis d'Atenció Domiciliària.

Els consells comarcals gestionen i presten el SAD a tots els municipis de la comarca que formen part de la seva ABSS. Els ajuntaments han de finançar una part del cost del servei, conjuntament amb la Generalitat de Catalunya i el copagament dels usuaris.

Es percep certa insuficiència d'hores de SAD en relació a les necessitats creixents de la població, i es manifesta el neguit en relació a com fer créixer el SAD al ritme que creixen les necessitats, com a conseqüència de l'envelliment de la població.

El SAD és vist com un servei clau, que hauria de ser una de les apostes de l'administració local. Per algun dels polítics entrevistats la inversió en SAD és insuficient, i s'hauria de potenciar, especialment si es té en compte el cost d'altres serveis com els residencials.

La prestació del servei a través de la contractació d'alguna empresa externa no satisfà bona part dels polítics entrevistats. D'una banda, la rigidesa de la Llei de contractes no deixa marge per a la flexibilitat que es considera que ha de tenir

¹⁸ Sumar, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, SL és una societat mercantil de responsabilitat limitada, plurilocal, formada per diverses administracions locals i amb capital íntegrament públic, per a la prestació de serveis i l'exercici d'activitats econòmiques d'interès públic en l'àmbit territorial de Catalunya.

un servei amb demanda creixent, ni permet el sistema d'acreditar petites empreses de la zona, experimentat durant força temps i amb bons resultats per algun dels ens locals entrevistats. De l'altra, l'experiència amb algunes empreses prestadores de serveis no ha estat satisfactòria. També es veu com un inconvenient la pèrdua de control sobre el servei: "És el servei més important dels SS, i em feia por de perdre el control" (RG4).

5.1.3. Servei de les tecnologies de suport i cura: Teleassistència domiciliària

La cartera de serveis socials defineix el servei de les tecnologies de suport i cura com una modalitat del SAD que, amb la tecnologia adequada, permet detectar situacions d'emergència, donar-hi una resposta ràpida i garantir la comunicació permanent de la persona amb l'exterior. Aquest servei es presta mitjançant el suport d'un equip de professionals i de les tecnologies més adequades, en concret, teleassistència i telealarma. A través de la teleassistència es pretén promoure una millor qualitat de vida de les persones usuàries, potenciant la seva autonomia personal i unes condicions adients de convivència en el seu propi entorn familiar i sociocomunitari.

En la major part dels ens locals es presta a través de Dipsalut (Diputació de Girona). Inicialment, cada ens local tenia el seu propi model, amb cobertures variables, criteris d'accés i condicions de copagament diferents. Les variacions en la inversió en aquest servei provocava que en alguns ens locals es trobessin amb llistes d'espera per accedir-hi, mentre que en altres s'apostava per atendre tota la demanda. A la pràctica, doncs, un servei bàsic que ha d'estar garantit

per tota la població estava condicionat per la política local, generant-se iniquitats entre la població, en funció del lloc de residència.

En aquest darrer mandat, Dipsalut ha promogut una estandardització del model, de manera que s'assegura una mateixa cobertura del servei en els diferents ens del territori, a la vegada que s'apliquen els mateixos requisits d'accés i condicions. Així doncs, al marge del municipi de residència el servei s'ofereix a tota la ciutadania amb els mateixos termes. Per algun dels polítics entrevistats aquesta fórmula de prestació és molt poc flexible, ja que no els permet ampliar cobertures més enllà d'uns límits, encara que estiguin disposats a afegir-hi recursos propis. Per altra banda, es percep com un servei difícil de gestionar directament des d'un ens local, per l'especificitat tècnica que comporta.

Segons ens manifesten els polítics entrevistats, es tracta d'un altre servei en creixement, molt ben valorat per la ciutadania, que també es considera clau. Per això cal, ens diuen alguns, que les administracions hi inverteixin més diners. En general també es veu adient l'existència d'algun sistema de copagament per part dels usuaris.

5.1.4. Servei de menjador social

La cartera de serveis socials defineix el menjador social com un servei que proporciona, de forma temporal, àpats elaborats a persones i famílies amb greus necessitats socials i que necessiten ajuda per a la subsistència. El servei de menjador pot prestar-se en un establiment social, mitjançant un servei d'ajuda a domicili o qualsevol altre recurs que aconsegueixi la mateixa finalitat. Pretén assegurar una alimentació bàsica i l'atenció social.

El servei de menjador social no es presta en tots els ens locals que n'ostenten la competència, almenys com a establiment social de titularitat pública. Alguns dels electes entrevistats al·leguen que no hi ha percepció, ni per part de polítics ni de tècnics, que es tracti d'un servei necessari. Per altra banda, també s'argüeix que algunes persones no en farien ús per vergonya o per l'estigmatització que pot comportar que els veïns l'identifiquin com a "necessitat". "Nosaltres tècnicament es va decidir que no es portaven els aliments al poble perquè es sabia que als usuaris no els agradava que es sabés que eren necessitats" (RP).

Ara bé, més enllà de l'existència d'un parell d'establiments diürns de menjador social de titularitat pública, adreçats a persones en situació d'exclusió social, els entrevistats fan esment d'altres fórmules de prestació, tal i com preveu la Cartera de serveis socials, sovint depenen del col·lectiu destinatari:

- Serveis de menjador per a gent gran, ubicats habitualment en centres cívics o casals de gent gran, que a part d'oferir àpats, són un espai de trobada i de relació. També s'estableixen acords amb residències geriàtriques o centres de dia que ofereixen àpats a algunes persones derivades dels SBAS.
- Àpats a domicili per a persones grans.
- Bancs d'aliments / centres de distribució d'aliments, que ofereixen aliments en espècies a famílies amb pocs recursos econòmics, en alguns casos combinat amb targetes per a l'obtenció d'aliments en establiments comercials.
- Subvenció o beques de menjadors escolars o de casals d'estiu, per garantir l'alimentació dels infants.

Majoritàriament aquests serveis es gestionen a través de la contractació d'una entitat externa, o bé es convenien amb entitats del tercer sector, com Creu Roja i Càritas, que ja tenen tradició en oferir-los. També s'arriba a acords de col·laboració amb serveis com residències de gent gran o centres de dia.

Destaca que la majoria de serveis esmentats són de responsabilitat municipal, amb un paper molt residual per part dels consells comarcals. En alguna ocasió es tracta d'Ajuntaments de menys de 20.000 habitants, que assumeixen a iniciativa pròpia la prestació d'aquest servei sense tenir-ne l'obligació.

Per altra banda, algun dels entrevistats manifesta la seva disconformitat amb el sistema de finançament d'aquest servei. Tot i tractar-se d'un servei obligatori, no està finançat a través del Contracte Programa amb el DTASF. Per compensar-ho, un dels ens locals recorre al finançament a través de l'obra social d'una entitat bancària.

Tot plegat ens pot fer pensar que els menjadors socials són considerats implícitament com a serveis de rang inferior: tal vegada perquè teòricament s'adrecen a perfils d'exclusió social, o perquè no sempre són considerats adients i no reben el finançament que els pertocaria segons la normativa. A la pràctica, doncs, no estan garantits per tota la ciutadania.

5.1.5. Servei d'acolliment residencial d'urgències o de residència temporal per a persones en situació d'exclusió social

La cartera de serveis socials estableix dues modalitats de Serveis Residencials d'Estada Limitada (SREL): el Servei d'acolliment residencial d'urgència i el Servei de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social. El Servei d'acolliment residencial d'urgència supleix temporalment la llar familiar en casos puntuals i d'urgència, i s'adreça a tota la població. El Servei de residència temporal per a persones adultes (de 18 a 65 anys) en situació d'exclusió social es defineix com un servei d'acolliment residencial temporal i de suport a persones adultes en situació d'exclusió social que no disposen de condicions sociofamiliars i d'atenció per romandre al seu habitatge o que no en disposen. Proporcionen acolliment residencial temporal, facilitant un entorn favorable, procurant el benestar de les persones ateses i facilitant la integració social, tot mantenint el màxim grau d'autonomia. Ambdues modalitats poden oferir-se tant en establiment residencial com mitjançant fórmules alternatives que aconseguixin la mateixa finalitat.

Únicament s'ha constatat l'existència d'un establiment de titularitat pública que respongui a aquesta definició (Centre d'Acolliment i Serveis Socials "La Sopa"), i que inclou de manera clara l'atenció de les persones sense sostre. Com en el cas dels menjadors socials, el servei d'acolliment residencial d'urgències o de residència temporal per a persones en situació d'exclusió social és prestat a través de diferents fórmules, segons el col·lectiu destinatari.

- Pisos d'acollida d'urgències per famílies que han perdut l'habitatge, mentre es troba una alternativa més definitiva.

- Pisos d'acollida per dones víctimes de violència masclista.
- Convenis o acords amb hostals o hotels per l'acollida urgent o ajudes econòmiques per pagar el cost de les estades en pensions. S'esmenta la dificultat en zones turístiques d'establir aquests acords, ja que durant la temporada d'estiu és difícil trobar places lliures.

No deixa de ser una contradicció que aquest servei, tot i ser obligatori, tampoc no és finançat dins del Contracte Programa, de manera que es costea íntegrament amb fons municipals, també quan són gestionats pel consell comarcal, que en aquest cas només poden comptar amb les aportacions dels Ajuntaments. En aquest sentit, i com apuntàvem en el cas dels menjadors socials, podem entendre que aquests serveis són considerats de rang inferior, malgrat dirigir-se a cobrir una necessitat bàsica que en la teoria es considera que s'ha d'atendre.

Es palesa que es tracta d'un servei molt relacionat amb les polítiques d'habitatge, tant perquè es fa cada vegada més necessari per atendre les famílies que perden el seu pis, com perquè es vincula a recursos i actuacions propis d'aquest àmbit (borsa d'habitatge, mesa d'emergències, estudis d'habitatges buits, cooperativisme o masoveria urbana). Probablement l'emergència habitacional que es viu des de fa uns anys, i que no sembla que hagi de remetre en breu, juntament amb les insuficients polítiques d'habitatge, repercuteixen en la necessitat de serveis d'acollida d'urgència per a les famílies. El risc es troba en que es confonguin els serveis d'acollida d'urgència amb les polítiques d'habitatge, i que els primers acabin substituint les segones. Malgrat la voluntat expressada per bona part dels entrevistats que ningú dormi al carrer, com esmenta un regidor, les diferents fórmules d'acolliment no deixen

de ser pedaços. Es fa necessària, doncs, una actualització d'aquest servei a la cartera de serveis socials, ja que actualment hi ha noves necessitats i nous perfils que requereixen actuacions diferents. A la vegada, cal diferenciar les actuacions d'acollida en l'àmbit dels serveis socials de les polítiques d'habitatge, tot assegurant una bona coordinació entre ambdues.

5.1.6. Servei d'intervenció socioeducativa (SIS) / centres oberts

La cartera de serveis socials defineix el centre obert com un servei diürn preventiu, fora de l'horari escolar, adreçat a menors en situació de risc, que dona suport, estimula i potencia l'estructuració i el desenvolupament de la personalitat, la socialització, l'adquisició d'aprenentatges bàsics i l'esbarjo, i compensa les deficiències socioeducatives dels infants atesos, mitjançant el treball individualitzat, grupal, familiar, comunitari i en xarxa.

Des de 2016 el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies està apostant per un nou model que es recull al document *Serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents en situació de risc i les seves famílies. Línies generals del nou model de serveis*. Més enllà del centre obert clàssic, el nou model desplega diferents serveis en funció de les edats dels infants:

- Servei de suport a les famílies amb infants de 0 a 3 anys en situació de risc
- Servei d'atenció diürna
- Servei d'intervenció amb famílies amb infants i adolescents en situació de risc

- Servei d'acompanyament socioeducatiu per a adolescents en situació de risc
- Servei d'intervenció socioeducativa itinerant

En alguns municipis ja s'ha avançat en l'aplicació del nou model de SIS promogut per DTASF.

A la pràctica podem trobar els SIS en totes les comarques, però no en tots els municipis. Segons dades extretes del cercador Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials de la Web del DTASF, a les comarques gironines hi ha enregistrats els següents centres oberts, ubicats en 18 dels 208 municipis:

Taula 11. SIS i Centres Oberts de la demarcació de Girona. 2019

Comarca	Municipi	Servei	Entitat titular
Alt Empordà	Castelló d'Empúries	CO Puigmal	Ajuntament Castelló d'Empúries
Alt Empordà	Figueres	Ksameu	Fundació Privada Escola Sant Vicenç de Paül
Baix Empordà	Palafrugell	CI Municipal L'Eixam Menut	Ajuntament de Palafrugell
Baix Empordà	Palamós	CO de Palamós	Ajuntament de Palamós
Garrotxa	Olot	CO d'Olot	Ajuntament d'Olot
Gironès	Cassà de la Selva	Reforç Escolar Infantil REI	Ajuntament de Cassà de la Selva
Gironès	Celrà	CO de Celrà	Ajuntament de Celrà
Gironès	Girona	CO Barri Vell – Adolescents	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO de Taialà	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO Güell	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO Palau – Infants	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO Sant Narcís	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO Santa Eugènia	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	CO Sector Est – Adolescents	Ajuntament de Girona
Gironès	Girona	Centre Infantil i Juvenil Parroquial I	Salesians Sant Jordi

Comarca	Municipi	Servei	Entitat titular
Gironès	Girona	Centre Infantil i Juvenil Parroquial II	Salesians Sant Jordi
Gironès	Salt	CO Infantil de l'Ajuntament de Salt	Ajuntament de Salt
Gironès	Salt	CO Juvenil de l'Ajuntament de Salt	Ajuntament de Salt
Gironès	Salt	Casal Obert Adolescents Salt	Associació Casal dels Infants Acció Social als Barris
Pla de l'Estany	Banyoles	CO Ajuntament de Banyoles	Ajuntament de Banyoles
Pla de l'Estany	Banyoles	SIS Canaleta-Can Puig	Ajuntament de Banyoles
Pla de l'Estany	Banyoles	SIS La Farga	Ajuntament de Banyoles
Pla de l'Estany	Banyoles	SIS Sant Pere	Ajuntament de Banyoles
Ripollès	Campdevàrol	CO Campdevàrol	Consorci de Benestar Social del Ripollès
Ripollès	Camprodon	CO Camprodon	Consorci de Benestar Social del Ripollès
Ripollès	Ribes de Freses	CO Ribes de Freser	Consorci de Benestar Social del Ripollès
Ripollès	Ripoll	CO de Ripoll "El Catllar"	Consorci de Benestar Social del Ripollès
Ripollès	Ripoll	Centre Obert MAP	Fundació Privada MAP
Selva	Arbúcies	CO d'Arbúcies	Ajuntament d'Arbúcies
Selva	Blanes	CO Municipal	Ajuntament de Blanes
Selva	Blanes	CO Municipal II	Ajuntament de Blanes
Selva	Lloret	CO de l'Ajuntament de Lloret de Mar	Ajuntament de Lloret de Mar
Selva	Vidreres	Espai Socioeducatiu CO de Vidreres	Ajuntament de Vidreres

Font: Elaboració pròpia a partir cercador Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials de la Web del DTASF

A més, en un parell de municipis estan a punt de posar en funcionament aquest servei.

Podem observar que alguns municipis de menys de 20.000 habitants són titulars d'algun centre obert, tot i que no hi estan obligats. En aquests casos acostumen a acordar amb el consell comarcal la transferència del finançament de la Generalitat de Catalunya. La gestió directa per part de l'Ajuntament es

veu com una oportunitat d'oferir un servei més proper a les necessitats i als usuaris, i de treballar transversalment amb altres àrees del consistori.

També ens trobem amb centres oberts ubicats en municipis de menys de 20.000 habitants, que són de titularitat comarcal. En aquests casos els ajuntaments financen el servei, per complementar les aportacions que el consell comarcal rep de la Generalitat de Catalunya.

La fórmula de gestió més habitual és a través de la contractació d'una empresa externa, o en conveni amb entitats privades que són titulars del servei.

Els entrevistats esmenten la insuficiència de places per atendre tots els infants en situació de risc social. A la vegada, es tracta d'un servei que per ser efectivament accessible hauria d'estar ubicat el més proper possible als seus destinataris. A la pràctica, és poc factible que els usuaris es traslladin diàriament des del seu lloc de residència al municipi on hi ha el SIS més proper. Tanmateix, és evident que no és viable oferir el servei a tots i cadascun dels 208 municipis de la demarcació. En aquest sentit caldria potenciar la itinerància que contempla el model per apropar el servei als infants que necessiten una intervenció socioeducativa continuada i intensiva. Aquest nou model té certa dificultat d'implementar-se en aquest sentit per la gran dispersió del territori. I avui per avui, podem concloure que el servei d'intervenció socioeducativa encara no es pot considerar un servei garantit.

5.1.7. Prestacions econòmiques d'urgència social (PEUS)

En tots els ens locals entrevistats s'ofereixen ajudes econòmiques d'urgència social, per conceptes diversos com: aliments, despeses bàsiques d'habitatge,

subministraments, ajuts escolars, transports, medicaments. L'atorgament d'aquestes ajudes es fa a partir d'uns criteris i unes valoracions tècniques.

Els consells comarcals gestionen les PEUS a través de les aportacions de la Generalitat de Catalunya en el marc del Contracte Programa. A banda, alguns consells comarcals complementen aquests fons amb aportacions dels municipis que col·laboren a la bossa comuna en funció del nombre d'habitants. Aquests diners es reparteixen solidàriament a cadascun dels municipis en funció de les necessitats que hi apareixen. A banda de la distribució de fons del consell comarcal, alguns ajuntaments dediquen un pressupost addicional i ofereixen ajuts complementaris, gestionats directament i amb els seus propis criteris.

Alguns ajuntaments petits qüestionen les aportacions econòmiques que se'ls demanen des del consell comarcal. D'una banda, no perceben que en les poblacions petites es donin situacions de necessitats bàsiques descobertes; a la vegada, poden no estar d'acord amb la concepció de les ajudes, considerant-les un malbaratament de recursos. "Per què hem d'ajudar a tal persona si està tot el dia al bar bevent?" (CC4). De l'altra, es manifesten desacords sobre la quantitat a aportar per cada ajuntament, sobretot quan es produeixen desequilibris entre la quantitat aportada i la despesa revertida en ajudes a famílies d'aquell municipi. En canvi, les ABSS municipals aposten per aquest tipus d'ajudes, aportant sumes importants, al marge del finançament rebut a través del CP, i ampliant els pressupostos si és necessari.

5.1.8. Serveis socials especialitzats obligatoris

Com ja hem avançat, a més dels serveis socials bàsics, els ens locals amb més de 50.000 habitants també poden constituir una demarcació territorial per a la prestació dels serveis socials especialitzats, que assumeixen per delegació de la Generalitat. En aquest marc, i en l'àmbit de la infància, l'adolescència i la joventut, tant la ciutat de Girona com quasi tots els Consells Comarcals gestionen el seu propi Equip d'Atenció a la Infància i Adolescència (EAIA). Ens trobem també amb un EAIA supracomarcal que atén els infants i adolescents de tres comarques: Garrotxa, Ripollès, Pla de l'Estany i la Cerdanya.

En els camps de les persones amb discapacitat o dependència, els ens locals amb més de 50.000 habitants, i algun amb menys, també ofereixen el servei de transport adaptat.

5.2. Els serveis socials no obligatoris

Més enllà de la prestació obligatòria de determinats serveis, sobretot de SSB, els ens locals estudiats també aposten per oferir voluntàriament alguns serveis socials especialitzats. En l'àmbit de les persones grans, diferents ajuntaments són titulars de residències o centres de dia. Es tracta tant d'ajuntaments de més de 20.000 habitants amb competències en matèria de SSB, com d'ajuntaments més petits, que reben els SSB a través del consell comarcal. Els municipis petits acostumen a gestionar directament aquests serveis especialitzats, sense la intervenció del consell comarcal, que, en tot cas hi col·labora a nivell d'assessorament. En el sector de la infància, l'adolescència i la joventut, un dels consells comarcals compta amb un Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE). En el camp de les persones amb discapacitat des

dels ens locals s'ofereixen serveis com els centres residencials i centres ocupacionals.

Els ens locals assumeixen la prestació d'aquests serveis socials especialitzats, així com dels SSB per la voluntat política d'oferir uns serveis considerats necessaris i ben valorats (cas de les residències i centres de dia per a gent gran); o bé per garantir la continuïtat d'algun servei de titularitat privada que altrament hauria de cessar la seva activitat (cas dels centres per a persones amb discapacitats i del CRAE). També s'esmenten serveis d'entitats i fundacions privades amb les quals els ens locals col·laboren a través de subvencions.

Alguns electes manifesten la voluntat de prestar més serveis especialitzats, que consideren necessaris i llaminers, com els adreçats a les persones grans. Tanmateix, es troben amb la dificultat que d'entrada no està previst finançament de la Generalitat de Catalunya, de manera que han d'assumir-ne tots els costos.

D'altra banda, es col·labora d'alguna manera en la posada en marxa d'alguns serveis socials especialitzats de titularitat de la Generalitat de Catalunya, com els centres d'acollida per a infants migrants no acompanyats. No obstant, es fa referència a alguna ocasió en què la Generalitat ha ubicat algun servei (CRAE) en algun municipi, sense haver informat prèviament a l'ajuntament.

Per altra banda, els entrevistats inclouen en el bloc dels serveis socials especialitzats altres matèries que no formen part pròpiament de la cartera de serveis socials: Serveis d'Atenció Integral (SAI) per a persones LGTBI, Serveis

d'Informació i Atenció a les Dones (SIAD), immigració, acollida i drogodependències.

5.3. Valoració de l'actual repartiment competencial en matèria de serveis socials

Els polítics entrevistats coincideixen en el fet que els ens locals han de tenir un paper important en la prestació de serveis socials. "Penso que des del municipi es tinguin competències en aquests àmbits per la implicació que té ser la finestreta més pròxima a l'administració, i que no sembli que te'n desentens, és necessari" (RG5).

Tanmateix, es fa esment de les dificultats que sorgeixen quan hi ha administracions superiors que a la pràctica no assumeixen les seves competències, i la resposta acaba recaient en els ajuntaments. També quan el finançament rebut no és suficient. "Com a servei imprescindible valoro un finançament al 100%, no se'ns ocorreria que un CAP l'hagués d'assumir un ajuntament..." (RG5).

D'una banda, hi ha l'opinió que els ajuntaments acaben fent més feina que la que els hi pertoca, com per exemple en matèria d'habitatge. Encara que en aquesta matèria no es té clar què pertoca fer als ajuntaments, s'acaba actuant davant la immediatesa i la urgència de les necessitats de les famílies de cada municipi. "Ens explota a la cara cada dia. Tinc dos persones per setmana amb aquests problemes (...) Habitatge no és una responsabilitat dels ajuntaments i al final ens mengem el marró" (RG7). Per altra banda, es considera que estaria bé que els ens locals tinguessin més competències, atès que són

l'administració que té un coneixement més proper de les problemàtiques socials. Ara bé, aquesta ampliació de competències ha d'anar acompanyada d'un augment del finançament per disposar dels recursos necessaris per gestionar-les.

“La Generalitat hauria de ser més conscient que a nivell local es poden fer més coses o fins i tot hauríem de rebre més suport. Hauria de tenir més en compte l'especificitat de cada territori i no el mateix a tot arreu, hauria de ser així per anar bé” (RM3).

Alguns dels entrevistats consideren que el repartiment competencial en matèria de serveis socials s'ha de replantejar de cap i de nou. En aquesta línia des d'alguns ajuntaments de menys de 20.000 habitants es qüestiona quin ha de ser el paper dels consells comarcals, tenint en compte que no tenen recursos propis. S'apunta, en aquesta línia, que la delegació d'algunes competències als consells comarcals és el que els ha aportat els recursos per finançar-se. En canvi, des d'alguns consells comarcals es considera que haurien de tenir més competències, encara que es reconeix que les característiques de cada comarca determinen com es poden desenvolupar unes competències i oferir uns serveis determinats. Així doncs, s'exposen les dificultats de desplegar els serveis socials en comarques amb molts municipis petits i dispersos. “També hi ha comarques més fàcils, nosaltres tenim un territori molt difícil, inclús geogràficament. Hi ha una sèrie d'elements i casuístiques tant diferenciades que ens dificulten, i altres territoris no ho tenen. Comarques tan complicades com la nostra n'hi ha poques” (CC6).

Diferents realitats territorials –zones urbanes i rurals; zones costaneres, de muntanya i d’interior; zones frontereres; municipis disseminats– (Brugué i Casademont, 2019) de ben segur que han de condicionar la manera de gestionar els serveis socials bàsics. A la taula següent podem observar les diferents característiques de les ABSS comarcals de la demarcació de Girona:

Taula 12. Àrees bàsiques de serveis socials comarcals de la demarcació de Girona. 2019

ABSS	Núm. Habitants	Núm. Municipis de la comarca	Municipis >20.000hab	Núm. Municipis de l’ABSS comarcal	Superfície (Km ²)
Alt Empordà	93.744	68	Figueres	67	1.357,5
Baix Empordà	88.460	36	Sant Feliu de Guíxols, Palafrugell	34	701,69
Garrotxa	56.184	21	Olot	21	734,62
Gironès	59.234	27	Girona, Salt	26	575,60
Pla de l’Estany	31.738	11	--	11	262,78
Ripollès	24.999	19	--	19	956,62
Selva	92.146	26	Blanes, Lloret	24	995,04

Font: Elaboració pròpia a partir del Mapa de Serveis Socials de Catalunya. Actualització de dades bàsiques. 2017 i IDESCAT

No és difícil imaginar que gestionar SSB per 68 municipis ha de ser molt més complex que fer-ho per 11. De la mateixa manera, no pot ser el mateix atendre una població que s’apropa als 100.000 habitants, que una població al voltant dels 30.000 habitants.

Per altra banda, s’al·ludeix a un repartiment desigual dels serveis socials especialitzats, que no sempre es troben suficientment desconcentrats i a prop

de la ciutadania. Seria el cas d'un EAIA supracomarcal que es considera massa allunyat d'algunes poblacions; també passaria amb les residències per a persones amb discapacitats, inexistents en algunes comarques, que obliguen les persones afectades a allunyar-se del seu territori. A més, es considera que a l'hora de prestar serveis socials des dels ajuntaments, s'acaben produint certes iniquitats. "Pots trobar pobles petits que tinguin dues residències de gent gran i en canvi nosaltres no en tinguem cap. Com pot ser?" (RG5). Una possible explicació que s'apunta és que els municipis amb més necessitats socials també compten amb menys recursos per costejar serveis més enllà dels obligatoris. En canvi, municipis amb més recursos, com poden ser els turístics, poden apostar per invertir en serveis socials, tot i que tal vegada la seva població es trobi en millor condicions socioeconòmiques. "Perquè és evident que Girona s'ho pot fer molt bé perquè té recursos econòmics, ajuntaments de costa s'ho poden fer molt bé, perquè tenen recursos econòmics si s'ho gestionen bé. Però els de l'interior o llocs petits, aquest és el repte que tenim" (CC2).

Davant situacions que han passat de ser puntuals a generalitzar-se, convertint-se en un problema de país, com la violència domèstica o els menors estrangers no acompanyats, es planteja l'interrogant de quina administració és la més indicada per atendre-les, ja que els ajuntaments se senten desbordats. També es fa referència a les dificultats de gestionar determinades situacions com l'acollida de persones immigrades, i molt concretament dels infants migrants no acompanyats, quan la legislació estatal posa traves a la seva regularització.

Per altra banda, es fa esment d'altres formes més subtils d'assumpció, per part dels SSB, de l'atenció de necessitats que pertocarien, no només a la

Generalitat de Catalunya, sinó a un altre àmbit, com per exemple, el de la salut mental. “Jo em queixo dels casos que venen de manera recurrent a serveis socials. Sovint no són casos de serveis socials sinó que són casos de salut mental i per tant..., no sé com s’hauria de fer. Salut mental és de la Generalitat, potser haurien de replantejar-ho diferent” (RG2).

6. COM ES GOVERNEN ELS SERVEIS SOCIALS?

Aquest apartat analitza de manera detallada la governança dels serveis socials. Com s'ha comentat en apartats anteriors, en els darrers anys s'està produint un canvi important a l'hora d'entendre el govern de les ciutats i les comunitats locals. Com afirma Subirats (2009:43) "Tot i que les institucions representatives continuen sent l'eix legitimador de les autoritats locals, cada vegada s'és més conscient que fa falta desenvolupar noves formes de participació i implicació ciutadana que amplii la legitimitat de decisions significatives per a la comunitat". El govern local, per tant, s'ha d'obrir a noves dinàmiques que incorporin nous actors en el procés d'elaboració de les polítiques públiques, que reconeguin els vincles i les interdependències entre múltiples actors polítics i socials. En aquesta transició, els governs locals i els responsables polítics hi tenen un rol cabdal i, per tant, l'anàlisi de com es produeixen les relacions amb el conjunt dels actors que interaccionen en el desenvolupament de les polítiques socials és d'interès.

Concretament, en aquest apartat ens centrem en cinc elements. En primer lloc, s'estudien les prioritats polítiques dels regidors i consellers de serveis socials. A continuació s'analitzen quines són les dinàmiques i les relacions de poder que es produeixen en el si dels processos d'elaboració i implementació de les polítiques de serveis socials. Posteriorment, s'examinen les relacions que s'estableixen entre les regidories de serveis socials i altres actors, que des de diferents perspectives i visions pretenen influenciar i condicionar la configuració de l'agenda política. En quart lloc, es posa l'accent en les relacions amb les altres administracions i, finalment, es presenta la valoració que els regidors i

consellers entrevistats fan respecte a les actuacions dutes a terme durant el mandat 2015-2019, així com la seva projecció.

6.1. Les prioritats polítiques

Quan es pregunta als regidors i als consellers sobre les prioritats polítiques es detecta una absència de referències a àmbits importants dels serveis socials, com ara les necessitats derivades de la manca d'autonomia i l'atenció a la dependència, les quals no acostumen a ser destacades entre les qüestions que són objecte del debat entre els partits polítics. En aquest sentit, els comandaments i els tècnics afirmen que no perceben diferències substantives en funció de quina sigui la formació política responsable de la regidoria. “Nosaltres hem tingut com a caps diferents colors polítics i aquest no ha estat el que ha diferenciat el seu mandat” (GDC). Tanmateix, com ja s'ha posat de manifest a bastament al llarg del treball, els polítics de serveis socials fan nombroses referències a l'habitatge en tant que una de les preocupacions més destacades del seu mandat.

Tot i aquesta manca de referències explícites concretes quan es pregunta de forma genèrica al voltant de les prioritats polítiques, en l'anàlisi específica dels serveis bàsics i especialitzats sí que els regidors i consellers expressen necessitats. Així, com ja s'ha vist en l'apartat anterior, per exemple, regidors i consellers de serveis socials destaquen especialment alguns serveis, ja siguin bàsics o especialitzats. Per exemple, qüestions com les ràtios de professionals del SBAS, la necessitat de millorar el finançament del SAD o la cobertura de la teleassistència domiciliària, o altres serveis relacionats amb les necessitats d'autonomia i atenció a la dependència, sovint s'esmenten com a prioritats.

Altres serveis o prestacions, sobretot aquelles vinculades amb l'exclusió, no desperten tant d'interès entre els responsables polítics locals.

6.2. Com es prenen les decisions en matèria de serveis socials?

En l'anàlisi de les dinàmiques i relacions que s'estableixen en el si dels governs locals en relació a les polítiques de serveis socials, cal començar destacant les profundes diferències entre els ajuntaments i els consells comarcals, així com també entre els ajuntaments de municipis grans i petits.

Pel que fa a les característiques dels ajuntaments i els consells comarcals, l'anàlisi realitzada evidencia l'existència de dues realitats heterogènies. Ajuntaments i consells comarcals, malgrat treballar conjuntament i compartir interessos, actuen amb procediments, dinàmiques i lògiques de funcionament diferents. Així mateix, el rol dels càrrecs electes i dels professionals acostuma a mostrar perspectives diverses. Tot i que al llarg d'aquest apartat es facilitaran diferents exemples per sustentar aquesta afirmació, ara mateix ens limitarem a avançar que els ajuntaments gaudeixen d'una perspectiva més diàfana en relació a les funcions que li corresponen i en relació amb la ciutadania per la qual treballen, mentre que, en el cas dels consells, tant les funcions com la seva vinculació amb la ciutadania sembla més difusa.

Tanmateix, en els casos analitzats, hi ha territoris que han desenvolupat estructures organitzatives que, entre altres coses, pretenen millorar la coordinació i el treball conjunt entre les diferents administracions del territori. Destaquen, en el cas de les comarques gironines, aquelles que han creat consorcis de serveis socials, els quals han anat acompanyats d'estructures politicotècniques que han afavorit una millor aproximació integral a les

necessitats dels ajuntaments i del conjunt de la comarca. Alguns dels casos estudiats han permès conèixer l'existència de consells de direcció o òrgans similars, que són espais de coordinació periòdics que permeten fer un seguiment regular del dia a dia i de les qüestions més estratègiques.

Per altra banda, com s'avançava en la introducció d'aquest apartat, una altra diferència institucional i organitzativa significativa és la que es dona entre els municipis més grans (amb estructures organitzatives més nombroses i professionalitzades, i amb càrrecs polítics amb més capacitat d'incidència), amb els municipis petits (habitualment amb menys capacitat de disposar de professionals i polítics amb capacitat de dedicació). Lògicament, aquest fet, i el marc competencial del sistema de serveis socials, condiciona les relacions que els ajuntaments estableixen amb els consells comarcals. A priori, i sense que sigui una condició *sine qua non*, els ajuntaments més grans són més autònoms respecte els consells comarcals, mentre que els més petits hi recorren amb més assiduïtat. "Els municipis petits van molt a remolc del que marqui el CC, i venen a veure de què es poden beneficiar, i no tenen programes polítics, com a molt una acció concreta. Tampoc posen gaire dificultats. Normalment hi ha programa polític quan hi ha formació del regidor" (GDC).

Així mateix, com es veurà més específicament més endavant en l'anàlisi de les relacions entre els polítics i els tècnics, bona part de les tècniques afirma que, en els municipis petits, la relació amb els polítics és més directa. Aquesta proximitat i facilitat en la interlocució, si bé en alguns casos pot ser positiva, també presenta algunes derivades menys desitjables, com ara les possibles intromissions en les funcions dels tècnics, o una subestimació de la tasca dels professionals. "Costa que es reconegui la feina de les tècniques, hi ha una

mirada que parteix de l'assistencialisme. Els ha d'aconterar amb intervencions "de favor". Cal que les tècniques es guanyin la confiança dels municipis petits" (GDT).

A banda d'aquesta diferència, l'anàlisi de la governança local dels serveis socials també es veu afectada, per la composició dels equips de govern. En aquells casos en els quals ha calgut crear coalicions de govern entre diferents partits, la governança del conjunt de carteres, també la de serveis socials, pot ser objecte de confrontació política. Aquesta confrontació pot tenir matisos diferents però, en tot cas, exigeix als diferents partits haver de consensuar les seves posicions polítiques entre ells, cosa que, a vegades, pot significar una major dificultat a l'hora de dissenyar i implementar les polítiques de serveis socials. Així, per exemple, en un dels municipis estudiats, l'única regidora d'una formació política integrada en un govern de coalició explicava les dificultats que havia patit per defensar les seves propostes en un govern sense cohesió.

L'anàlisi dels casos estudiats evidencia que majoritàriament els serveis socials no disposen de mecanismes ni estructures de planificació de les polítiques locals de serveis socials. Tot i que com afirmen Vallès i Brugué (2003:67), "la simple existència d'un pla no garanteix la interiorització de comportaments estratègics", un exemple il·lustratiu és que cap polític ha esmentat l'existència de Plans d'actuació en matèria de serveis socials municipal (PALMSS). A més, segons els comandaments tècnics, habitualment en l'inici del seu mandat els regidors no disposen d'un programa polític que defineixi quines són les seves prioritats. Quan no hi ha unes prioritats polítiques clares, són els comandaments els qui proposen les prioritats a desenvolupar. En el cas dels consells comarcals i els municipis petits aquesta pauta també es reproduïx i,

els ajuntaments acudeixen al consell comarcal per tal que gestioni els serveis i per fer peticions concretes relacionades amb el seu municipi.

Els governs locals distingeixen dos tipus de decisions, cadascuna de les quals és gestionada de manera diferent. Per una banda, les decisions del dia a dia, per les quals els regidors prenen les decisions de manera autònoma, consensuada amb els tècnics. Per altra banda, les decisions estratègiques, que sovint es relacionen amb aquelles que impliquen pressupost. En aquests casos, els regidors i/o consellers treballen prèviament el tema i posteriorment es reuneixen amb l'alcalde o el president per comentar-ho, en comptes de presentar propostes a discutir en el marc de les comissions de govern o altres òrgans similars.

En general, abunden les estratègies continuistes, basades en el curt termini i en el dia a dia, sense disposar d'espais formals d'anàlisi, diagnòstic i proposta. Tot i això, com s'ha comentat anteriorment, en alguns casos es disposa d'espais, com els consells de direcció dels consorcis, o els consells d'alcaldes, en els quals es poden plantejar propostes de caire estratègic, malgrat que s'hagi hagut de treballar prèviament. En la majoria dels casos, els responsables polítics expressen la seva voluntat de treballar amb els tècnics, així com de consensuar estratègies comunes per tal d'aconseguir els seus objectius, de crear equip amb els professionals, i de treballar conjuntament per tal de convèncer els alcaldes o presidents dels consells comarcals, al voltant de noves polítiques o de mesures relacionades amb els serveis socials. Com es veurà posteriorment en l'anàlisi de les relacions entre els polítics i els tècnics, els electes manifesten la necessitat de vincular-se amb els responsables

tècnics i de sentir que formen part d'un equip, vers els quals sovint es poden sentir més propers que no pas amb la resta de companys de govern.

Però, com encaixen les propostes en matèria de serveis socials en el conjunt de l'acció de govern? Són, les polítiques de serveis socials, rebudes amb especial consideració i acceptades sense massa vacil·lacions o, per contra, acostumen a ser considerades com a secundàries en el conjunt de l'acció de govern?

En termes generals, els entrevistats destaquen que les propostes dels serveis socials reben una bona acceptació per part dels membres de l'equip de govern. Malgrat aquesta inicial acceptació, hi ha matisos entre els entrevistats. Per alguns, els temes de serveis socials no generen conflictes en el sentit que els pressupostos estan molt definits pels contractes programa, i que això implica que no es barallin amb altres companys per temes pressupostaris. Des d'aquesta perspectiva, semblaria que el contracte programa és l'única font de finançament possible, amb la qual cosa, no generaria enfrontaments entre regidories a l'hora de lluitar per més pressupost municipal, o a l'hora de cercar altres vies de finançament. Malgrat aquesta visió, l'elaboració del pressupost municipal és sempre un moment de tensió en els consistoris, ja sigui entre els membres de l'equip de govern o entre l'oposició. I, com alguns entrevistats destaquen, les posicions de poder dels regidors i els consellers són importants a l'hora d'aconseguir els objectius de les diferents regidories. Aquest component, associat a la figura del regidor en qüestió, és clau a l'hora de determinar si els serveis socials gaudeixen de més o menys consideració.

Des de la visió dels responsables tècnics, hi ha dos elements que afavoreixen el creixement i el bon funcionament d'una àrea de serveis socials: per una banda, comptar amb un responsable polític qualificat i, per l'altra, que tingui interès en els serveis socials i es prengui seriosament la importància de l'àrea i de la regidoria. Aquests factors contribuiran al fet que els serveis socials tinguin una consideració important dins el seu grup polític i el govern municipal.

La rellevància política del responsable de serveis socials dins l'ajuntament i el consell comarcal és clau a l'hora que s'entenguin els serveis, els objectius i els valors de l'àrea. Però la majoria dels tècnics destaquen que el fet de tenir pes polític dins els equips de govern, així com coneixement de les dinàmiques polítiques i institucionals, és més important que no pas que tinguin un enorme coneixement del propi sistema de serveis socials.

Pel que fa al consell comarcal destaca una particularitat i és que, segons els tècnics, és important que els consellers vagin de la mà del president o del gerent perquè sovint, a l'hora de prendre decisions, els consellers comarcals són figures amb un poder polític limitat, i depenen del suport dels alts càrrecs del consell. Si els consellers de serveis socials són capaços de teixir aliances amb altres figures polítiques dins el consell comarcal, és més probable que els serveis socials puguin desenvolupar-se de manera més destacada.

En relació a la importància del pes de la regidoria de serveis socials en el si dels governs locals, no podem obviar la qüestió del gènere, per tal de fixar-nos en, fins a quin punt, el fet que la regidoria de serveis socials sigui dirigida per una dona afecta el seu grau de poder dins els equips. Com ja s'ha explicat anteriorment, el perfil dels polítics de serveis socials de la província de Girona

trenca amb l'estereotip tradicional que associava aquest àmbit exclusivament amb les dones. Així, les polítiques entrevistades coincideixen a dir que, el fet de ser dona, no ha estat un element decisiu a l'hora d'escollir la regidoria, i que no s'han sentit discriminades en l'exercici de les seves funcions. Les discriminacions, si es donen, es produeixen a l'hora de fer carrera política, més enllà d'una regidoria en concret, en un món, el de la política institucional, que encara avui en dia creuen que és molt masculinitzat.

Una masculinització que no només perceben pel nombre desigual d'homes i dones que s'hi dediquen, sinó també per les pràctiques i actituds masculinitzades que encara ara impregnen la dinàmica política. Així doncs, per a les entrevistades, el gènere no és una variable que determini la posició de poder de la regidoria en el conjunt del cartipàs municipal, sinó que s'al·ludeix a altres variables, com ara l'experiència política. Tot i aquesta percepció, la nostra anàlisi demostra que, en l'actualitat, aquells que acumulen més anys d'experiència continuen sent els homes, cosa que reforça la discriminació cap a les dones. En un cas, tanmateix, un dels entrevistats afirma que la masculinització és més habitual entre els consellers comarcals ja que, segons el seu parer, són institucions on encara ara hi ha menys presència de dones (menys dones accedeixen a les alcaldies i regidories, cosa que limita les seves possibilitats d'accés al consell comarcal¹⁹), i es mantenen inèrcies que obstaculitzen la plena equiparació dels drets dels homes i dones.

¹⁹ Fruit de les eleccions municipals de 2019, a Catalunya hi ha 217 alcaldesses, que representen un 22,9% del total. Pel que fa al nombre de regidores fruit d'aquestes eleccions, actualment hi ha 3.578 regidores, que representen un 44% del total (Observatori de la Igualtat de Gènere, 2019, recuperat de <https://govern.cat/govern/docs/2019/07/10/15/22/9d09e337-23c8-4cff-83cd-ecb632792db9.pdf>)

Un altre matís a considerar en relació al poder dels serveis socials en el conjunt de les institucions polítiques és que, segons alguns entrevistats, els serveis socials han experimentat una evolució al llarg dels darrers anys que els haurien situat en una posició rellevant dins els cartipassos municipals, en comparació amb períodes anteriors. Un entrevistat, per exemple, destaca com fa anys enrere les àrees més importants eren les d'urbanisme i que, en canvi, actualment es prioritzen molt més els temes socials, posant l'exemple de la frase a què habitualment recorren molts polítics sobre “els pressupostos més socials de la història” (RG4). Altres, en canvi, afirmen que els serveis socials tenen la mateixa consideració que les altres àrees de l'ajuntament o el consell i, només un dels entrevistats, afirma que és una regidora “pobra” en tots els sentits: poc poder i pressupost limitat.

Malgrat aquestes opinions, resulta sorprenent, tanmateix, identificar una certa acceptació resignada entre els responsables polítics de serveis socials al voltant de les seves possibilitats a l'hora d'aconseguir més poder polític. En la majoria dels casos s'expressa, indirectament i directa, una postura poc reivindicativa, de cert conformisme en relació amb la situació en què es troben. No s'expressa una actitud combativa per tal de fer sentir més la seva veu i guanyar més pes polític. Aquesta disposició, que es pot deure al pragmatisme polític, especialment després de deu anys de crisi econòmica i de dificultats de finançament del món local, pot esdevenir negativa de cara al creixement i a la consolidació del sistema.

6.3. Quins actors influeixen en la configuració de l'agenda política?

Són molts els actors que condicionen l'agenda política de qualsevol institució. Cadascun d'aquests actors intenta influir en les diferents fases del procés d'elaboració d'una política pública. Lògicament, aquesta activitat és desitjable en tota societat democràtica, sempre i quan sigui a favor del bé comú, en la mesura que permet la implicació de diferents actors en els afers col·lectius i afavoreixen que les polítiques públiques incorporin perspectives plurals. En aquesta línia, la majoria dels entrevistats emfasitza la seva voluntat de "reunir-se i parlar amb tothom", mostrant una actitud predisposada al diàleg i a treballar de manera horitzontal, i no pas vertical, les polítiques de serveis socials. Hi ha un consens, en aquest sentit, al voltant de la necessitat de dissenyar processos i definir polítiques que siguin el resultat d'aportacions diverses, i no només per part dels polítics i els tècnics. Tot i aquesta voluntat, en la majoria dels casos no s'han desenvolupat estructures o canals estables de participació, i la majoria de les relacions que s'estableixen són informals i esporàdiques.

En el cas que ens ocupa, el govern dels serveis socials, els regidors i consellers comarcals de serveis socials afirmen que els agents que més influencien en la configuració de l'agenda política són les entitats, els tècnics, l'oposició i els usuaris. No podem identificar exactament quin d'ells té més pes, però en la majoria dels casos es destaca el paper de les entitats. "Hem decidit no fer política de determinades qüestions. Consensuar i fer partícip a l'oposició i a les entitats. L'oposició ens felicita, inclús dos cops en un sol ple, quan no hi ha necessitat..." (RM2). Tot i això, de nou en aquest àmbit, s'identifiquen diferències substancials entre els municipis i els consells comarcals. Els consellers no tenen la sensació de rebre pressions i, en canvi, els regidors, tant

de municipis grans com petits, identifiquen fàcilment diversos actors que els intenten condicionar políticament. A continuació aprofundirem en les característiques de les relacions entre el poder polític i els diferents actors.

Les entitats

Les entitats són reconegudes com un interlocutor vàlid a qui cal escoltar permanentment. Com s'ha comentat prèviament, en pocs casos es disposa d'espais regulars de participació, però en la majoria es mantenen oberts canals d'interlocució, això sí, sense fixar una periodicitat constant. Amb les entitats s'hi mantenen relacions diverses: des de l'externalització de serveis; al suport econòmic mitjançant subvencions; a la col·laboració en projectes; a la coordinació; o a una simple interlocució periòdica.

La PAH és l'entitat que es considera més reivindicativa i crítica, cosa que sovint genera una certa incomoditat als regidors. La majoria afirma que en els darrers anys els han pressionat molt, una expressió que no apareix amb cap altre dels actors que s'han analitzat en aquest apartat. La majoria dels municipis han viscut episodis de tensió relacionats amb l'habitatge, i el debut d'una entitat com la PAH, amb pràctiques reivindicatives i mobilització permanent, ha impactat de manera important en el dia a dia dels consistoris. Es tracta, doncs, d'una entitat que sovint es descriu com a incòmoda. Tot i que la majoria dels regidors s'han sentit pressionats per la PAH, alguns reconeixen que, mirant amb perspectiva, el seu rol ha estat útil per fer coses que d'altra manera potser no s'haurien fet. Així doncs, es reconeix, de forma implícita, la importància dels moviments socials i les organitzacions a l'hora de posar temes sobre l'agenda

política, i les possibilitats de transformació que l'acció política no institucional pot provocar en les institucions polítiques.

En canvi, el rol de les entitats més tradicionals, com Creu Roja o Càritas, es percep de manera absolutament oposada. A diferència de la PAH, que genera pressió i incomoditat, aquestes entitats sovint es descriuen com a col·laboradores de l'administració; interlocutors legitimats amb qui es treballa conjuntament de manera regular i que, malgrat poden fer accions de pressió, com ara publicar informes sobre les necessitats socials d'un municipi, no pressionen excessivament o en termes massa reivindicatius. No es consideren entitats que es concentrin excessivament en la crítica a l'Administració, en el sentit que sí ho és la PAH, amb plantejaments més contundents.

Els grups de l'oposició

Pel que fa a les relacions dels regidors i consellers amb els altres partits polítics de l'oposició, en la majoria dels casos no es detecta una excessiva confrontació política a causa de temàtiques pròpies dels serveis socials. Alguns dels entrevistats ho atribueix al fet que els serveis socials són un àmbit "difícil d'entendre", i això fa que, llevat que es donin situacions excepcionals, no siguin habitualment presents en l'ordre del dia dels ajuntaments i consells. Especialment en el cas dels ajuntaments, els regidors reconeixen que el paper de l'oposició és el de qüestionar i demanar sempre més. En ocasions, es reconeix que l'oposició pot treure temes per buscar rèdits electorals, però sense massa intensitat. D'altres, però, afirmen que "hi ha de tot, hi ha gent amb bona voluntat que ha volgut fer incidència política, i això és molt legítim i

necessari. Però s'acaba portant tot cap a una funció de desgast i de crítica vers qui governa (...) Calen voluntats propositives, i no pas una crítica buida" (RG5).

Novament, els regidors de serveis socials afirmen la seva voluntat d'incloure el màxim nombre d'actors en les polítiques que implementen. Per aquesta raó, la majoria d'ells pretenen incloure els membres de l'oposició en les temàtiques que treballen, sobretot facilitant informació i obrint-se a rebre propostes i comentaris. Aquesta estratègia es veu accentuada davant situacions potencialment conflictives, com, per exemple, problemes NIMBY²⁰, com l'obertura de centres per a menors no acompanyats, centres de culte o residències per a discapacitats, davant les quals els regidors pretenen aconseguir consensos polítics i que no s'instrumentalitzin políticament.

En el cas dels consells comarcals, els consellers manifesten que els serveis socials no són objecte, habitualment, de discussió política, ja sigui en els plens o en els consells d'alcaldes. El rol del conseller comarcal apareix bastant diluït, amb funcions estrictament representatives i sense excessiu marge per a l'acció política. En la majoria dels casos, el conseller manté un vincle estrictament de representació amb els alcaldes i els regidors de serveis socials, i no existeixen espais regulars de coordinació política entre tots els regidors comarcals. Certament, les característiques d'algunes comarques complica notablement les possibilitats de mantenir vincles freqüents amb els municipis, sobretot en aquelles comarques amb un nombre més elevat de municipis. Tot i això, alguns consideren que el consell comarcal presta serveis als municipis petits sense tenir-los prou en compte, ni establir els canals de comunicació adequats.

²⁰ Els problemes NIMBY ("Not in my backyard", no al costat de casa meua) són aquells pels quals la ciutadania espera solucions però no està disposada a acceptar els "costos" de la solució.

No obstant això, el rol dels consellers comarcals sovint sembla excessivament reduït a funcions representatives, i allunyades d'un perfil polític consistent i amb una capacitat d'incidència política destacada. Alguns dels informants fins i tot consideren que els consellers comarcals prioritzen els interessos del seu municipi i més que no pas el desplegament d'una política de serveis socials per al conjunt de la comarca. En la majoria dels casos els consellers de serveis socials no expressen una perspectiva política comarcal, així com tampoc manifesten prioritats polítiques per al conjunt de la comarca.

“Pressió en el sentit negatiu no. Sí que hi pot haver alguna proposta de l'oposició en algun ple. En la meva àrea els quatre anys han anat molt rodats. No tenim gaire marge de maniobra [...] També és una àrea molt densa i potser tampoc l'oposició no la controla tant com per exigir-te. És complicada l'àrea. Hi ha altres coses que són visualment més perceptibles [...] és molt hermètica. I costa, certes coses” (CC1).

Probablement, les pressions més habituals que reben els consellers provenen dels ajuntaments de la comarca, sobretot pressions relacionades amb els diners que els ajuntaments aporten al pressupost del consell comarcal per a la prestació dels serveis socials. Algun conseller afirma que els ajuntaments, especialment els més petits, desconfien que els diners que paguen repercuteixin directament en els seus municipis. Alguns ajuntaments habitualment es queixen perquè han de pagar massa diners, o perquè desconeixen quins són els beneficis directes per al seu municipi de l'aportació que fan al consell comarcal. Sovint, doncs, són els tècnics, ja siguin els directius o els treballadors socials dels municipis, els qui executen les funcions de coordinació i interlocució amb els responsables polítics municipals, i els

consellers despatxen regularment amb les coordinadores per tal de fer el seguiment del dia a dia de la seva àrea. Així mateix, els regidors d'alguns ajuntaments de menys de 20.000 habitants qüestionen que hagin de dependre del consell comarcal, ja que la coordinació és complicada, i consideren que prestarien millor els SSB directament.

Sorprenentment, tant en el cas dels ajuntaments com dels consells comarcals, el tema que ha generat més confrontació segons els polítics locals de serveis socials ha estat l'habitatge. I diguem sorprenentment perquè, tot i ser conscients del drama que s'ha viscut al nostre país en els darrers anys en relació a l'habitatge, aquesta no és, aparentment, una qüestió pròpia de l'objecte dels serveis socials. Les polítiques d'habitatge públic són una política pública concreta que, certament, interacciona amb l'àmbit dels serveis socials, però no és, estrictament, responsabilitat del sistema de serveis socials. La majoria dels regidors de serveis socials es responsabilitzen d'una matèria que habitualment no els correspon (com ja s'ha vist, poques regidories de serveis socials inclouen l'habitatge dins les seves competències o comparteixen la seva titularitat). Aquesta actitud és contradictòria i genera impotència en el si del sistema, ja que es responsabilitza d'una matèria vers la qual no té competències, i sobre la qual no pot intervenir de manera directa.

Els tècnics

Els professionals dels serveis socials són, sense cap mena de dubte, un dels actors amb qui més conjuntament treballen els regidors i consellers de serveis socials. Com ja s'ha avançat anteriorment, l'opinió generalitzada dels polítics és de reconèixer el rol i l'autoritat professional dels tècnics. Els polítics respecten i lloen el treball dels professionals, i pretenen consensuar i treballar conjuntament amb ells. La majoria els reconeixen com els seus aliats i afirmen que prenen decisions tenint en compte la seva opinió. Per aquesta raó, manifesten la voluntat de crear un equip amb els tècnics. Els serveis socials compten amb diferents perfils professionals que desenvolupen funcions diverses, ja siguin funcions directives, o els professionals que fan intervenció directa, i cadascuna d'elles implica un tipus de relació diferent. Aquesta relació propera és generalment ben valorada, tot i que en alguns casos també pot comportar alguna conseqüència negativa, com ara una relació excessivament propera, que pot desembocar en actituds poc professionals: "La relació que tenim amb ells és més de tu a tu, que de vostè a vostè. Per dir-ho d'aquesta manera. Llavors, com és de tu a tu, i clar... és... queda tot d'estar per casa. Es dilueix aquesta professionalitat que hi ha" (GDT). A més, en els municipis petits, la proximitat provoca que, a vegades, no s'entenguin algunes intervencions i es demanin actuacions assistencialistes, que topen amb la perspectiva tècnica. També és possible que no s'entenguin els tempos de les intervencions, o les dificultats pròpies del sistema, com ara la lentitud dels procediments de la Llei de la Dependència o d'altres.

Malgrat aquesta hipotètica relació cordial i col·laborativa entre polítics i tècnics, existeixen matisos diversos. Una de les qüestions més interessants és fins a

quin punt els dos actors respecten el seu rol i el desenvolupen de manera coherent. I és que, en algunes ocasions, es poden donar situacions en què hi ha regidors que volen fer de tècnics, i tècnics que volen fer de regidors. Alguns regidors expliquen reiteradament que cal estar alerta per no voler fer de tècnic i evitar un intrusisme que pot ser nociu. El risc es dona tant si els regidors tenen un coneixement d'allò social -perquè fàcilment es poden desplaçar cap a l'espai tècnic- com si no en tenen coneixement, precisament pel desconeixement. La gran majoria tenen clar que el polític ha de fer de polític i que s'han de separar els límits dels dos espais: "Ni passant per sobre del tècnic, ni deixant les decisions a les seves mans" (CC4).

Per altra banda, els comandaments i els tècnics destaquen que els regidors amb un cert perfil tècnic s'adapten més ràpidament a la realitat política i administrativa, que els ajuda a situar-se millor, ja que especialment en els seus inicis tenen un gran desconeixement del sistema. Un moment especialment important és l'entrada de nous regidors, moment que és aprofitat per regidors i comandaments per delimitar les funcions que els són pròpies i en què els directius donen a conèixer l'estructura i les competències del sistema, cosa que els regidors agraeixen, ja que el consideren complex, i els acostuma a ser difícil i lent conèixer-lo amb precisió. L'arribada d'un nou regidor es percep com una oportunitat, però també com un moment feixuc al qual s'ha d'invertir molt de temps i esforç, dedicació i pedagogia. Tot i això, aquest moment és vist com una oportunitat per crear una relació professional estreta i per generar un vincle basat en el respecte i la confiança mútua.

En aquest sentit, com ja s'ha apuntat anteriorment, els comandaments consideren que els regidors no han de ser experts i coneixedors de la realitat

dels serveis socials, sinó que el que més valoren són els seus coneixements i habilitats a l'hora de fer política. El coneixement tècnic, opinen, ja el tenen els professionals i allò més útil dels regidors és la seva predisposició a impulsar mesures polítiques, i a dominar els complexos mecanismes propis de la dinàmica política i administrativa, que sovint és el més efectiu a l'hora de dissenyar i implementar mesures. Així mateix, els comandaments valoren altres atributs personals, com ara la seva voluntat de diàleg i escolta, així com la capacitat de consensuar i no imposar les seves propostes. Així mateix, es destaca positivament aquells polítics amb una visió estratègica, amb una mirada a mig i a llarg termini, ja que “a vegades s’encallen en qüestions petites i operatives quan el que caldria és tenir una visió llarga” (GDC).

En canvi, els tècnics de serveis socials de municipis petits destaquen que actualment encara ara es troben, en algunes ocasions, amb regidors que no respecten suficientment el criteri tècnic i que jutgen en excés algunes de les seves actuacions. Així mateix, alguns critiquen que “encara ens trobem amb persones amb perfils molt assistencialistes” (GDT). “No entenen que hi ha uns tempos i uns protocols. Ha de ser quan ells volen. A la que els hi dius un no... Volen que ho facis ara i això costa molt trencar-ho. Sempre tens la necessitat de justificar-te, perquè no pensin que... tot i que fas la teva feina” (GDT).

El rol polític, especialment dels consellers comarcals, és difús i té poca connotació política. Això fa que les coordinadores del consell comarcal tinguin un paper important, però que les tècniques que intervenen directament en el territori, en algunes ocasions, visquin amb certa confusió qui lidera, atès que han de tractar amb alcaldes, regidors de diferents municipis, personal dels ajuntaments, coordinadores dels serveis socials, etc. Així mateix, es considera

que per decidir qüestions rellevants cal incorporar altres figures amb més poder dins l'estructura comarcal, com ara el gerent o el president. La manca d'una visió comarcal és una de les crítiques més habituals per part dels tècnics, els quals desitjarien que “es traguessin el barret municipalista i es possessin el comarcal” (GDC).

Per altra banda, la majoria dels regidors i consellers, així com els tècnics, coincideixen de manera unànime en manifestar un descontentament generalitzat amb la relació que tenen amb els secretaris municipals i els interventors. Sovint les crítiques són dures, i es centren en una actitud habitualment rígida, de no cooperar ni proposar solucions, i d'exercir molt poder en el marc de l'entramat jurídic i institucional. Secretaris i interventors són considerats actors importants en la dinàmica municipal, que sovint utilitzen el seu poder i coneixement de l'administració local en funció dels seus interessos, enlloc de posar-los al servei dels objectius polítics que persegueixen els regidors i consellers. Aquesta crítica és especialment recurrent entre els regidors més novells, els quals relaten situacions en què són conscients que el seu desconeixent de la dinàmica local els ha situat en una posició de desavantatge davant secretaris i interventors. Moure's en el laberint burocràtic, legal i procedimental de l'administració, i més durant els anys de la crisi econòmica, ha estat un exercici complex per als regidors.

“Fan molta més política més enllà de les seves atribucions tècniques, probablement per manca de lideratge polític dels mateixos dirigents, perquè són els que coneixen més la casa, sobretot quan entra algú de nou. Quan hi ha un alcalde que porta vint anys ja té coneixement per

orientar els temes, però quan comença algú una mica tendre, manen molt. T'orienten molt cap a on els interessa" (RG5).

En alguns casos, a més, opinen que "alguns secretaris sembla que vulguin fer de polítics", per la manca de predisposició a trobar solucions a les necessitats dels regidors. En base a aquestes valoracions dels regidors, les relacions entre aquests dos actors semblen funcionar amb dues lògiques absolutament oposades, sense que existeixi un treball col·laboratiu, ans el contrari. Certament, les funcions d'uns i altres són diferents i a vegades són difícils de conciliar: els polítics ha de proposar mesures per tal de transformar la realitat, i els secretaris i interventors han de garantir que aquestes s'ajustin a la legalitat i a l'estabilitat pressupostària. Però aquestes funcions no haurien de ser antagòniques ni rivalitzar, i cadascun del actors s'hauria d'esforçar per tal de fer possible la implementació de polítiques.

Les persones usuàries

Els responsables polítics dels ajuntaments i els consells comarcals viuen, també en aquest cas, de manera diferent, la relació amb els usuaris del sistema de serveis socials. En el cas dels consellers comarcals, en termes generals, no tenen contacte directe amb les persones usuàries, ja sigui per rebre peticions, suggeriments, queixes. El vincle, indirectament, es dona a través dels regidors municipals i els tècnics, que són els qui poden informar-lo d'algunes situacions. En cas que els arribi alguna petició, un dels entrevistats afirma que vigila molt de no crear enfrontaments amb els ajuntaments; és a dir, de no interferir en l'espai polític dels regidors, per tal de no causar conflictes institucionals entre el consell i l'ajuntament. "No, com a conseller comarcal no n'he tingut mai. Algú et

ve... però sempre intento derivar-lo a la regidora de torn. Si jo els rebo podem tenir un merder amb el regidor...” (CC2).

En el cas dels ajuntaments, en canvi, la situació és diferent, ja que els regidors reben amb més assiduïtat demandes i peticions per part de la ciutadania. Aquesta diferència s’explica pel sistema d’elecció (indirecta pels consells comarcals, i directa pels ajuntaments), cosa que “limita greument el control ciutadà i l’exigència de responsabilitat política” (Aguilar, 2014:33), així com pel desconeixement, per part de la ciutadania, de la figura i les funcions del conseller comarcal. Els regidors poden rebre demandes i peticions ciutadanes de múltiples formes: ja sigui pels canals formals, sobretot a partir de la petició d’una entrevista, o per canals informals, ja sigui directament al carrer, o a través dels mitjans de comunicació i xarxes socials.

En el cas dels municipis més petits, els regidors poden rebre contínuament peticions per part dels veïns, ateses les majors facilitats per contactar-hi. Tal com afirmaven algunes regidores dels municipis petits, aquest és un fet habitual i segons elles és comprensible que succeeixi. Malgrat que en alguns casos els pugui provocar una certa incomoditat, la majoria de les entrevistades ho viu amb naturalitat, i amb la sensació que actuen correctament, atès que són propers i accessibles a la ciutadania.

Tot i això, alguns professionals comenten el cas d’alguns regidors que es volen responsabilitzar de tot el que passa en el seu municipi, i que aquest ímpetu els empeny a no discriminar quines són les funcions que els corresponen. Aquesta sobrerresponsabilització implica saltar-se els límits del que correspon als serveis socials, i això genera tensions i frustració entre els regidors i els tècnics. També

en alguns casos, els ciutadans poden dirigir-se directament a l'alcalde, el qual trasllada les peticions al regidor.

Els regidors municipals manifesten que sempre atenen a les persones que els sol·liciten una visita, però que intenten derivar les demandes que reben pels canals normalitzats, per no posar-se en el rol dels tècnics ni assumir funcions que no els corresponen. En aquest cas, la cautela dels regidors es dona per no voler exercir funcions tècniques i, en cas d'atendre particulars, prèviament ja s'ha parlat amb els tècnics per informar-los i per recollir informació sobre el motiu de la cita. Així mateix, els responsables polítics perceben la importància de gestionar de manera convenient les peticions individuals que poden rebre, així com de canalitzar les propostes adequadament, per tal de no desacreditar la tasca i els criteris dels professionals. Actuar de forma contrària significaria actuar de forma clientelar, cosa que majoritàriament s'afirma que es vol evitar. Per exemple, alguns regidors destaquen que han après a dir "no" a algunes demandes, tot i que els costa, especialment en els municipis petits. Els polítics pensen que en aquestes situacions és molt important posar èmfasi en argumentar de manera pertinent les respostes que donen a la ciutadania.

Alguns responsables polítics afirmen que, amb la relació amb els usuaris, el que acostumen a fer més sovint són tasques de mediació entre els professionals i els usuaris. Aquest fet ha estat especialment habitual durant els anys de la crisi econòmica i de l'augment de la pressió assistencial dels serveis socials, en què les queixes s'han incrementat. En casos de conflictes entre usuaris i els serveis socials, els regidors haurien desenvolupat un rol conciliador, escoltant a les parts i intentant fer entendre a totes dues la visió de l'altra.

“Els serveis socials estan col·lapsats, i quan han de dir alguna cosa la diuen molt directament, i llavors [els usuaris] et venen a veure empenyats. I jo els hi explico des de la tranquil·litat i amb paciència, i t’acaben entenent. És important defensar el tècnic... A vegades sí que és veritat que l’assistenta ha tingut un mal dia, però tampoc li diré al ciutadà, intentes fer contenció...” (RG7).

Són pocs els ajuntaments, com s’ha dit abans, que disposen de taules i espais de participació, malgrat que la normativa de serveis social així ho recull²¹. En cas que existeixin, però, els usuaris no hi participen. Alguns regidors afirmen que els usuaris hi són representats de manera indirecta, a través de les entitats, i que si no participen és perquè tenen altres necessitats i prioritats. Malgrat tot, aquesta situació genera una certa incomoditat a alguns regidors, els quals es comencen a qüestionar si no fora desitjable impulsar fórmules que permetessin una certa representació dels usuaris en els espais de participació.

6.4. Les relacions amb altres administracions i institucions

En termes generals s’afirma que es mantenen relacions més o menys fluides amb les diferents administracions públiques, malgrat que la majoria d’elles responen a qüestions concretes i conjunturals. Bona part dels vincles es mantenen sobretot amb la Generalitat de Catalunya, concretament amb el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies; la Diputació de Girona, especialment amb el DIPSALUT; les associacions municipalistes, i amb altres ajuntaments de la comarca. Tanmateix, els comandaments afirmen que la superposició de diferents nivells administratius, que a vegades no estan

²¹ Veure Decret 202/2009, de 22 de desembre, dels òrgans de participació i coordinació dels sistema català de serveis socials.

suficientment ben coordinats, pot generar disfuncions al sistema que caldria revisar. Així mateix, l'exercici de competències compartides és percebut com una dificultat afegida.

Bona part de les relacions amb la Generalitat i amb la Diputació es podria definir com una relació que es materialitza en moments concrets de l'any, especialment per la firma de contractes programa, o per altres compromisos institucionals. Tanmateix, els regidors i consellers expliquen que mantenen contactes regulars amb les administracions, i que saben on han d'acudir en cas que necessitin vincular-se amb diferents seccions dels departaments. En tot cas, es tracta habitualment de contactes que es fan individualment, en què cadascun d'ells tracta de forma personalitzada els seus afers amb les altres administracions, i poques vegades es recorre a reunions conjuntes per tractar temes d'interès compartit per diversos ens locals.

“És una relació normal, de dalt a baix. Poca cosa influïm nosaltres, per no dir res. Són ells que ho fan baixar. Un altre error, crec que hi hauria d'haver més capacitat, més trobades i reunions entre consellers, per poder posar en valor coses que creus que s'haurien de fer, ja que qui mana és la Generalitat, i t'ho fa baixar amb contractes programa (...) Jo no m'he reunit mai amb el delegat de serveis socials de la Generalitat, hem coincidit... però, una reunió a l'any? No hi és, semblem mons a part...” (CC6).

Quan un responsable polític local té necessitats que són responsabilitat d'una altra administració, en primer lloc s'identifica quina és l'administració competent, i se li planteja una trobada per tractar sobre la qüestió. S'assumeix,

en aquest sentit, que aquesta és una de les principals funcions del polític local. “Busco, truco... soc molt tossuda. Vaig a gratar on faci falta, redacto el que faci falta, truco on faci falta... i insistència” (RM2).

Quan l’administració amb la qual cal tractar és la Generalitat, la percepció dels ens locals és variable. Per alguns la Generalitat els escolta i els té en compte: s’hi poden reunir amb facilitat, la relació és bona i hi ha *feeling*. Tanmateix, algun ens locals no la considera tan fluida, ja que la troben massa distant i allunyada del territori. Finalment, altres afirmen que, tot i reunir-se amb freqüència amb la Generalitat, no ha rebut la resposta esperada, sobretot pel que fa a les polítiques d’habitatge.

També es constata que, quan l’interlocutor ha de ser el govern de l’Estat, la interlocució és més complicada, i els processos de negociació s’allarguen, de manera que l’ens local ha de persistir en les peticions.

A la vegada que es truca a la porta de l’administració competent, els responsables polítics locals també assumeixen accions que no els pertocarien. En aquest sentit es diferencia entre la idea de competència i la de responsabilitat: “Hi ha coses que no tens competència però que en tens responsabilitat d’alguna manera (...) Vas fins on pots (...) els projectes que engegues, més enllà que siguin competència o no, els tires endavant. Fas el que fa falta” (RG5). Es fa esment d’un posicionament habitual adoptat des dels serveis socials del món local: tant tècnics com polítics estarien molt implicats i involucrats, creuen en el que fan, de manera que acaben generant respostes innovadores i flexibles davant situacions noves, i aportant recursos propis, encara que ben bé no sigui de la seva competència.

“En aquest sentit mirem de ser dinàmics, no estàtics. És el que dèiem de l’entorn canviant. Cal voluntat d’implicació, involucrar-se, ja que si no ho fas tard o d’hora acaba petant. Tens una àrea molt àmplia i molt genèrica, i les persones amb una mancança o una necessitat acabaran a la teva porta” (CC2).

Com ja s’ha mostrat a bastament al llarg de la recerca, novament els responsables polítics locals tornen a fer referència a la competència en habitatge: tot i saber que es tracta d’una competència compartida entre els ens locals i la Generalitat, com que es considera que la Generalitat no assumeix totes les actuacions que li pertocaria, i davant l’emergència de situacions que no es poden deixar desateses, els ens locals s’avancen i acaben donant respostes que no els pertocaria, fins i tot sense rebre el finançament corresponent.

Per altra banda, no existeixen espais en què els regidors i consellers comarcals de serveis socials es trobin conjuntament i comparteixin necessitats i inquietuds polítiques en matèria de serveis socials com, per exemple, comissions polítiques, espais de *benchmarking*, actuacions de lobby, etc. Alguns dels entrevistats ho esmenten, i assenyalen que serien útils per tal de compartir i aprendre mútuament. Segons alguns, aquesta actitud individualista, que desaprofita les potencialitats del treball en comú, provoca la seva feble capacitat d’incidència política, i que no puguin imposar la seva veu en les administracions superiors. “Crec que hi ha tot un món per recórrer que no es fa. Sobretot per traslladar les inquietuds, perquè llavors es fan arribar a la Generalitat de forma conjunta, que no pas una lluita d’un alcalde, un regidor...” (CC6).

Aquesta funció, tot i que de manera limitada, l'exerceixen alguns responsables directius que, de manera voluntària, han creat espais de coordinació i treball conjunt sobre aspectes concrets relacionats amb els reptes actuals dels serveis socials. Així mateix, alguns d'aquests mateixos responsables tècnics participen en espais promoguts per les associacions municipalistes, i que en alguns casos cristal·litzen amb documents de treball d'abast estratègic (Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2019). Els ens locals, per tant, no actuen, mitjançant els seus responsables polítics, com a grup de pressió cap a administracions superiors.

A banda de les relacions amb les altres administracions, també és interessant conèixer quin tipus de lligams s'estableixen amb altres departaments del consistori o institucions públiques del territori que treballen en àmbits propis de l'estat del benestar, per exemple, amb l'àmbit educatiu, de salut, treball, etc. En general, tots els entrevistats expressen una voluntat de treballar transversalment, tot i que no tots els casos la poden dur a la pràctica. "Estem intentant treballar de manera transversal, però finalment depèn de les persones amb qui treballem" (RM2). Com s'ha vist en l'apartat en què s'analitzava la nomenclatura de les regidories i la composició de les àrees de serveis socials, en aquelles institucions en què les regidories són prou àmplies i agrupen diferents àmbits d'allò social, la coordinació és més fàcil. Si no és així i les regidories estan més disgregades, és més complicat.

6.5. Valoració global del mandat

La majoria dels polítics entrevistats afirmen que no s'han lluit en res durant el darrer mandat (2015-19). “Jo no m’he lluit en res” (CC1); “Penso que és una àrea que la paraula lluir... no es fa mai prou” (RG7). Acostumen a negar rotundament aquest lluïment, amb una idea implícita de la necessària discreció de les polítiques socials: ni s’han lluit, ni toca lluir-se.

“Malament si penses que amb la regidoria de SS vas a lluir-te, perquè no et llueixes gens. No m’agrada aquesta idea perquè no estic per lluir-me. A vegades penso que soc poc política, perquè no en trec rendiment de serveis socials. Si has de fer actes o inauguracions (...) serveis socials no és una regidoria com obres que inaugures carrers i es veu. La nostra és una tasca de formigueta”. (RM1)

Aquesta discreció també es pot atribuir a la incomoditat que suposa exposar-se a l’opinió pública, o a la modèstia del propi regidor. “No soc de foto, és la part que em sobra. És un treball de tot l’equip, però aquesta part la porto molt malament” (RM2). La majoria dels polítics entrevistats, doncs, mostren certa incomoditat davant aquesta qüestió, com si les actuacions desenvolupades no fossin prou meritòries i valuoses. D’alguna manera es podria interpretar aquesta excessiva modèstia com un símptoma de certa dificultat d’assumir el poder, necessari per governar els serveis socials amb visió estratègica, amb ideals, amb voluntat transformadora. Es podria apuntar la hipòtesi que treure valor a tot el que fan els pot acomodar en una posició resignada, de tancar forats, poc ambiciosa, que contribueix a mantenir invisibilitzades i residualitzades les polítiques de serveis socials.

Quan manifesten que estan satisfets de determinades actuacions desenvolupades durant el seu mandat, matisen que no les han dut a terme per lluir-se, a la vegada que n'atribueixen els mèrits als tècnics. “Tenim molts bons tècnics i que els tècnics han fet que siguem capaços... és a dir, en si han fet propostes se'ls ha fet cas...” (CC3). Per altra banda, en alguna ocasió també s'atribueixen els mèrits a les entitats:

“Potser sortirà que m'he lluit com a regidora, però que hi he fet molt poquet, ho han fet molt ells²², jo l'únic que he fet és quan m'han demanat quelcom dir que sí, posar-ho fàcil. Ho han decidit ells, ho han tirat endavant ells, i l'únic que he fet ha estat acompanyar-los mínimament quan m'ho han demanat” (RG1).

Més minoritàriament s'explica la dificultat de lluir-se pel context del mandat. “Jo crec que aquest mandat no és dels del lluir. Com a conseller, com a alcalde he pogut inaugurar un centre... en el que ha sigut un any estrella” (CC3).

Amb lluïment o sense, els polítics majoritàriament es mostren satisfets de la feina feta, encara que els costa concretar-ne els resultats, el què. Més aviat és una satisfacció amb el com, amb les maneres de fer-la: la dinàmica de motivació i d'innovació; l'actuació des de la proximitat, el trepitjar carrer, l'haver escoltat la ciutadania; la implicació i la capacitat de treball i l'eficiència en la resolució de problemes; el propi compromís i implicació com a polític, vinculat a un ideari de la defensa de drets civils i socials, i, en definitiva, de contribuir a un món millor. Tot i que alguns pensen que és una àrea complexa, i

²² Es refereix a entitats socials que han desenvolupat projectes d'atenció a col·lectius en situació de greu exclusió social.

excessivament burocratitzada, i altres s'han trobat amb problemes de personal que no han estat fàcils de gestionar, en conjunt es mostren satisfets perquè poden millorar la vida de les persones, i això és gratificant.

La majoria reivindica el rol del polític municipal, en un context de descrèdit de la política, en què a més en ocasions el regidor se sent sol. En aquest sentit es mostren orgullosos d'haver pogut encapçalar les àrees de serveis socials, l'experiència els ha estat positiva i enriquidora, fins al punt que tots els entrevistats, excepte un, volen repetir o bé no els importaria repetir en el càrrec, a la vegada que apel·len que tothom hauria de passar per l'experiència en la política local. També es fan ressò de les mostres d'agraïment que els manifesten algunes de les persones ateses. "Quan em sento millor és quan em ve una persona pel carrer i em diu gràcies perquè l'he pogut ajudar, potser amb una cosa mínima" (RM1).

En un pla més concret, hem recollit la satisfacció per haver pogut mantenir alguns serveis, d'haver canviat i millorat els espais dels SSB, dignificant l'atenció al ciutadà; per haver dut a terme canvis organitzatius de l'equip de serveis socials que han permès la motivació i implicació dels professionals, o de la recuperació de la gestió del servei públic del SAD.

Per altra banda, també es manifesten satisfets en el desenvolupament d'actuacions que, tot i no ser exclusivament de l'àmbit dels serveis socials, hi estan molt relacionades:

- Habitatge: creació de l'Oficina d'Habitatge, actuacions en matèria de pobresa energètica, real·lotjaments
- Polítiques d'igualtat, servei d'immigració

- Actuacions en determinats barris
- Promoció de la convivència i de la inclusió social

A l'altra cara de la moneda trobem la insatisfacció de no haver pogut desenvolupar polítiques a mig o llarg termini, amb visió més estratègica. “El dia a dia en serveis socials, suposo que en altres àrees també, però en serveis socials el dia a dia se’ns menja i hem de donar respostes immediates moltes vegades” (RG1). En aquesta línia, tornen a aparèixer les referències a les polítiques d’habitatge que no han arribat a desenvolupar. “I en temes d’ocupació de bens immobles, jo crec que és el hàndicap que hem tingut. No poder fer una línia comuna. De tots el ajuntaments, hi ha ajuntaments que ho han volgut fer, altres que no” (CC2).

7. CONCLUSIONS

7.1. Qui són? El perfil dels polítics de serveis socials

La primera conclusió a la que arribem en aquesta recerca és que les àrees de serveis socials en els últims anys han adquirit importància i prestigi, s'han dotat de més recursos i professionals, i són dirigides per persones amb major pes polític dins el cartipàs municipal. En aquest sentit, sembla que hi ha hagut una evolució respecte a la qualificació d'àrea "maria".

"Hi ha molts signes que ens indiquen que es tracta d'una àrea sense gaire prestigi (és una àrea "maria") per la qual cosa les persones que l'ocupen solen ser persones amb poca o nul·la trajectòria i amb baix perfil polític. No és un sector en general volgut per fer política, ha d'encaixar en uns determinats perfils de persona. La gent evidentment, prefereix urbanisme per fer política" (Pelegrí, 2010:137).

Així doncs, els serveis socials haurien passat de ser una àrea poc atractiva, considerada de segon nivell i sense pes polític, a ser una àrea més potent i reforçada. En paral·lel, el perfil dels polítics també ha experimentat una evolució clara. Actualment al capdavant de les carteres de serveis socials hi trobem uns polítics més preparats i que gaudeixen d'un pes polític més alt. Fa uns anys es considerava que els criteris d'elecció d'un regidor de serveis socials tenien a veure bàsicament amb unes característiques personals determinades, o bé ser persones vinculades a entitats socials del municipi; s'escollien persones voluntarioses i solidàries més que no pas electes amb poder dins l'ajuntament i amb capacitat de liderar i influir en el marc polític de l'ens local.

“Quan s’adjudica la responsabilitat sobre les àrees de govern, per a la de serveis socials, es busquen persones amb unes certes característiques determinades (de gènere, professió, opció personal) a les quals se suposa una sensibilitat especial per aquests temes. En aquest món local, abans, era una cosa d’especialista i fins i tot de dona, en el sentit pejoratiu; era el qui venia del sector, que era educador, psicòleg, assistent social o voluntari, perquè havia estat soci de Càritas, d’Auxilia o de Creu Roja” (Pelegrí, 2010:137).

Actualment en els municipis grans el perfil es va desplaçant cap a persones amb més formació, amb experiència professional que els dona capacitat de gestió, i amb perfils més polítics, i amb més pes dins el consistori (hi ha regidors que són també tinents d’alcaldes i consellers comarcals que són alcaldes del seu municipi). Continua havent-hi algunes regidores que tenen professions afins a l’àmbit social, però això constitueix més un valor afegit ja que ajuda a gestionar amb més eficàcia l’àrea. Per altra banda, també hem constatat més paritat entre homes i dones.

Aquest enfortiment del perfil polític, juntament amb la necessitat de donar resposta al context de crisi dels últims anys, ha repercutit en l’augment de professionals i pressupost de les àrees de serveis socials, i, en definitiva, en un reforç i un creixement del pes de les àrees de serveis socials. Això ha estat ben vist per la ciutadania en general, fins al punt que no poques vegades l’eslògan estrella d’una campanya electoral ha estat prometre “els pressupostos més socials de la història”. Aquest gir social que han fet les administracions locals, a la vegada, ha comportat que la direcció política d’aquestes regidories s’encarregués a persones amb més pes polític dins el consistori.

Aquesta evolució que s'ha donat en els municipis grans no és tan clara en els municipis més petits, tot i que no han estat la prioritat d'aquesta recerca. Semblaria que en aquest sentit es manté més el perfil que proposava Pelegrí (2010). Els professionals i comandaments ho expliquen molt clarament: una evolució clara de menys a més poder en els municipis grans i un cert manteniment de regidors amb menys poder en municipis petits. En aquests municipis la persona que acostuma a suplir al regidor és l'alcalde que coneix i controla la totalitat dels temes del consistori.

Així doncs, la recerca ens porta a desestimar que hi hagi una única tipologia de regidors, sinó que en podríem trobar com a mínim dues que respondrien a lògiques de consellers comarcals i regidors.

Respecte als consellers comarcals, parlaríem molt majoritàriament d'un home d'edat compresa entre 38 i 60 anys, pertanyent a l'òrbita política de PDeCAT, Demòcrates, PSC o Independents, en la gran majoria dels casos també alcalde del seu municipi. L'assignació de la conselleria se li va adjudicar sense haver-s'hi postulat prèviament. Destaquen per tenir una dilatada experiència política malgrat que hi ha molta diversitat respecte als anys que fa que són responsables de la cartera de serveis socials. El nivell d'estudis és majoritàriament universitari encara que també hi ha persones amb formació professional i tots ells exerceixen professions no vinculades al món social. La majoria compaginen l'activitat política amb la seva feina habitual i acostumen a dedicar aproximadament un dia a la setmana a aquesta responsabilitat. No tenen per costum atendre ciutadans ja que aquests no tenen com a referència l'administració comarcal a l'hora de plantejar queixes o dificultats.

Pel que fa als regidors, en canvi, parlaríem d'una persona (amb un lleuger predomini del gènere femení) d'entre 39 i 62 anys, i pertanyents a una gran diversitat de partits polítics: PDeCAT, PSC, ERC, CUP, ICV (aquests tres últims es troben exclusivament als ajuntaments). No són alcaldes del seu municipi. Són electes amb poca experiència política i, de fet, novells (un únic mandat) en la cartera de serveis socials. Majoritàriament tenen estudis universitaris, i una certa paritat entre persones que tenen professions afins i no afins envers al món social. La totalitat de regidores dels municipis mitjans tenen professions vinculades al món social. Moltes d'elles tenen dedicació exclusiva a la política o una dedicació parcial (però molt intensa) i compaginen l'àrea de serveis socials amb alguna altra regidoria. Són persones que dediquen moltes hores a la política, assisteixen a reunions i actes durant tot el dia, reben a ciutadans al seu despatx i estan pendents del telèfon o de les xarxes socials vint-i-quatre hores al dia. Així mateix, van vincular-se a un projecte polític per assumir la cartera de serveis socials i ho van fer convençuts de ser l'àrea on podien aportar valor.

Si fem una lectura en clau de gènere ens trobem amb diferències significatives entre l'home polític i la dona política. Els homes tenen una mitjana d'edat de 48 anys i són consellers comarcals o bé regidors i en molts casos també alcalde. Hi ha una paritat en tenir estudis universitaris o bé de formació professional i una professió no vinculada als serveis socials. En molts casos tenen una dedicació exclusiva a la política i una trajectòria àmplia.

La dones, en canvi, responen al perfil d'una persona de 51 anys de mitjana, majoritàriament amb estudis universitaris i regidora d'un ajuntament. Compagina la seva feina habitual amb les responsabilitats polítiques i té poca

experiència en aquest àmbit, ja que s'hi ha incorporat en el darrer mandat i vinculada a un projecte polític concret.

Per altra banda, tal com explicàvem, hi ha un perfil que en la nostra recerca no s'ha estudiat que són els regidors de municipis petits (entenen petits com els municipis de menys de 20.000 habitants que no són capitals de comarca) i que en la prestació de serveis socials depenen dels consells comarcals. En tot cas, aquesta pot ser una nova línia de recerca a explorar.

Relacionat amb el seu perfil, els regidors consideren imprescindible comptar amb atributs com l'empatia, els dons d'escolta i les habilitats comunicatives i relacionals per tal de desenvolupar un bon treball en equip. En aquest sentit, ens preguntem si aquestes no són característiques més pròpies dels professionals, que són els que treballen directament amb persones i famílies, que no pas dels polítics, amb altres funcions i altres atributs per dur-les a terme. Així doncs, a aquests últims se'ls demanaria, més aviat, altres atributs que tenen més a veure amb el rol propi del "poder" que han d'exercir com a polítics com, per exemple, generar propostes, tenir una visió estratègica i de conjunt per proposar i defensar els recursos que la ciutadania necessita i, fins i tot, que sigui una persona ambiciosa, i que utilitzi el seu poder en benefici de l'àrea per fer-la gran, dotar-la de recursos, augmentar els professionals, etc.

En definitiva, els professionals esperen dels polítics que decideixin i planifiquin; en canvi, els polítics mimetitzen qualitats pròpies dels tècnics (empàtics, flexibles, bons escoltadors) més que no pas amb els que se'ls demana com a polítics (decisors públics amb poder). Els comandaments valoren la capacitat de decisió i resolució dels polítics i prioritzen aquests atributs (que facin de

polítics, que decideixin i que tinguin visió estratègica a llarg termini) enfront d'altres més relacionals que, si bé són positius, no són els propis.

7.2. El nom fa la cosa? Sobre la nomenclatura política

Des d'una perspectiva política, el nom que s'atorga a una regidoria o departament polític és rellevant. La nomenclatura, com tota forma d'expressió i llenguatge, crea realitat social. Per aquesta raó, el nom de les regidories sovint pot esdevenir una qüestió controvertida i objecte de confrontació política, ja que l'ús d'una fórmula o una altra va acompanyada de principis, valors i orientacions radicalment diferents. Malgrat aquesta significació política, els casos analitzats no mostren una especial preocupació per aquesta qüestió, i poques vegades s'expressa una voluntat ferma d'escollir una denominació concreta que doti la cartera d'una orientació específica des del moment de la seva constitució. La despolitització del nom no només es tradueix en la no prioritització de determinades denominacions, sinó també en l'absència de correlació entre la ideologia política i una fórmula concreta²³.

Tot i aquesta indiferència en relació al nom, l'anàlisi en profunditat de les regidories i conselleries comarcals de serveis socials de la província de Girona demostra que no existeix una fórmula comuna a l'hora de definir-les. Ans al contrari. La diversitat de noms utilitzats és amplíssima i, sorprenentment, l'expressió "Serveis Socials" no apareix. I diguem sorprenentment perquè sembla curiós que, el concepte angular que defineix la Llei que regula l'àmbit en qüestió, no forma part de la terminologia que defineix políticament la cartera.

²³ Així va succeir, per exemple, a escala autonòmica, durant les legislatures de CiU i del tripartit (PSC, ERC i ICV), amb diferències molt significatives (benestar social vs. Acció social). Aquests debats no només es produïren al voltant dels serveis socials, sinó també en altres polítiques socials, com les educatives (ensenyament vs. educació) i les de salut (sanitat vs. salut).

Una hipòtesi en relació a l'absència de l'expressió "serveis socials" en el nom de les regidories és que, encara ara, aquesta és una fórmula que pot remetre a una lògica tradicional de les polítiques socials, sobretot a la influència de les polítiques socials amarades de valors com l'assistencialisme i el paternalisme.

Tot i això, per altra banda, la majoria dels entrevistats, tant els regidors, com els consellers i els tècnics, utilitzen recurrentment la fórmula "serveis socials" en el llenguatge quotidià. Aquesta pluralitat de termes i la manca de referències explícites als serveis socials, així com el divorci entre la denominació oficial i la col·loquial, plantegen una sèrie d'interrogants que poden tenir conseqüències importants per al conjunt del sistema. Si el nom fa la cosa, aquesta pluralitat podria ser un element desestabilitzador, en el sentit que aprofundeix en la crisi d'identitat del sistema. Una crisi d'identitat que en bona mesura es tradueix en no saber qui som ni quin és el nostre objecte, així com en no saber identificar clarament quin és el valor que el sistema aporta a la societat. Així mateix, la crisi d'identitat també dificultaria que els altres sistemes de benestar reconeguin els serveis socials de manera diàfana. Tampoc hi ajuda, per posar alguns exemples, el fet que els equips de serveis socials hagin d'assumir la gestió de fenòmens propis d'altres àmbits o polítiques públiques, tot destinant recursos econòmics i humans a temes que no els són propis, o que diverses regidories incorporin en el seu nom altres àmbits o sectors de les polítiques socials, com ara "gent gran, família, famílies, igualtat, salut o habitatge". Si bé aquest fet podria ser un element que facilités la coordinació interadministrativa, a la pràctica, acaba repercutint negativament a l'hora de delimitar el perímetre dels serveis socials.

Aquesta manca de visualització nítida dels serveis socials, del seu perímetre i objecte, afecta de manera important les relacions amb els altres sistemes de benestar, dificultant que els serveis socials actuïn com un pilar més. Per contra, actuen més com el darrer nivell de les polítiques de benestar. Aquesta dinàmica accentuaria encara més la metàfora dels serveis socials com a “cotxe escombria”, o com a “última malla” del sistema. I és que, malgrat no voler imposar fórmules estandarditzades que eliminen la pluralitat i les diferents orientacions ideològiques, compartir una certa nomenclatura ajudaria als serveis socials a definir-se més clarament.

7.3. Les polítiques d'habitatge estan *okupant* els serveis socials?

En els últims anys, l'habitatge ha estat sotmès a una sèrie de pressions molt importants (encariment del preu de l'habitatge, desnonaments de moltes famílies a causa de no poder pagar hipoteques i lloguers, manca de lloguer social, ocupacions de pisos buits...) que l'han convertit en una de les principals dificultats de moltes famílies. Aquest fenomen, que ha superat totes les previsions, també ha desbordat la capacitat de resposta de les administracions públiques convertint-se, com dèiem, en un dels principals problemes de país de la nostra època.

Aquesta situació global de l'habitatge es transfereix inevitablement als municipis i acaba irrompent com una de les demandes més freqüents que es fan als serveis socials bàsics. És evident, però, que els serveis socials no tenen els recursos necessaris per fer-hi front, ni tan sols forma part de les seves competències i responsabilitats directes. Malgrat això, les famílies segueixen assenyalant els serveis socials com els principals responsables de la manca de

resposta en el tema de vivenda. Això ocasiona una gran frustració per part de tots els actors, i genera molt malestar a les famílies que no poden fer-se càrrec del pagament de l'habitatge i tenen un avís imminent de desnonament, o bé han ocupat un pis que no té les condicions mínimes d'habitabilitat o de subministraments. Aquestes famílies col·loquen la petició d'ajuda als serveis que tenen més propers, que són els serveis socials, i aquests, en canvi, es troben impotents per poder donar resposta des de l'administració local, així com descontents amb les respostes parcials i lentes que donen altres administracions superiors. Malgrat que aquest problema no es pot resoldre des dels serveis socials, les famílies afectades van diàriament als seus despatxos i són els tècnics que reben aquesta pressió, col·lapsant les seves agendes i desplaçant cada vegada més les veritables tasques pròpies del treball social²⁴.

Sovint, quan un desnonament apareix als mitjans de comunicació i es posa el micròfon a les famílies, aquestes acusen directament els professionals i els ajuntaments de no resoldre aquesta situació davant de desenes de veïns i familiars indignats per la manca de solucions i cridant consignes sobre el dret a l'habitatge.

Aquesta mateixa pressió arriba també als regidors. La manca de polítiques prou eficaces de les administracions supramunicipals, fa que les administracions locals intentin fer accions pal·liatives, o polítiques pròpies que resulten sovint insuficients per abordar aquesta problemàtica tan global.

²⁴ L'Ajuntament de Barcelona té signat un acord amb els jutjats que obliga als professionals de serveis socials d'aquesta ciutat a assistir als desnonaments. Això crea moltes tensions ja que els professionals es queixen que les famílies els visualitzen amb la comitiva judicial i després els resulta impossible que confiïn de nou amb ells. D'aquesta manera es trenca completament la relació de vincle entre el professional i la família.

L'agenda d'uns i altres està literalment "colonitzada" per les necessitats d'habitatge, entenent per colonització una usurpació d'energia, temps d'atenció i gestió dels professionals i de la regidoria de serveis socials. Aquesta "okupació" els resta temps per dedicar-se als temes que els són genuïnament competència pròpia com, per exemple, el treball comunitari o els programes preventius amb infància, gent gran i altres col·lectius. Aquests temes van quedant relegats mentre es veuen responsables de donar solucions en temes d'habitatge, que no són precisament una competència directa de serveis socials.

Atesa aquesta irrupció de l'habitatge com a problema social, què fan els regidors de serveis socials? S'ocupen d'habitatge sense que els pertoqui?

Els ajuntaments, com a administració més propera, es veuen interpel·lats pels ciutadans i, com ja hem explicat, tots els regidors entrevistats estan molt preocupats per aquest tema. Tots els regidors, sense excepció, han explicat les dificultats de fer-hi front.

Per això, alguns d'ells, cinc en concret, han assumit també la cartera d'habitatge, bé perquè han creat una regidoria específica, bé perquè han assignat les responsabilitats en matèria d'habitatge a la cartera de serveis socials que duen.

Aquesta emergència en habitatge que s'ha agreujat en l'últim mandat, ha comportat també una certa confusió amb un dels serveis bàsics que defineix la cartera de serveis: els serveis d'acolliment residencial d'urgències o de residència temporal per a persones en situació d'exclusió social (SREL). Aquests dos serveis van ser concebuts inicialment per respondre a necessitats

de residència puntual o limitada per a persones en risc d'exclusió. La població diana a la qual anaven dirigits eren persones que s'havien quedat sense habitatge però que habitualment tenien problemàtica social afegida i els objectius de treball no eren solament pal·liar la manca d'habitatge sinó treballar altres habilitats socials. Els ajuntaments podien prestar serveis d'aquest tipus a través del pagament de pensions o altres recursos d'habitatge fins que les persones trobaven una alternativa.

En l'actualitat, però, s'ha generat una certa confusió entre aquest servei clarament definit a la cartera i les polítiques d'habitatge, que amb més o menys mesura, realitzen els municipis. Aquestes accions, que passen pel pagament de recursos com hostals, pisos, habitacions, subministraments i altres, no responen a la finalitat rehabilitadora dels SREL sinó a una manca d'habitatge. Aquesta confusió pot acabar convertint-se en un risc que els SREL acabin substituint les polítiques d'habitatge. Aquests serveis propis de la cartera de serveis socials tenen uns objectius molt concrets en el conjunt de les competències de serveis socials. Les polítiques d'habitatge, perquè siguin eficaces, han de desenvolupar-se a part dels serveis socials i requereixen d'objectius i pressupost propi i han de ser, en tot cas, un recurs per a serveis socials, no l'objecte del seu treball com està succeint en l'actualitat.

Així doncs, la conclusió és que tant professionals com responsables polítics es veuen superats pel problema de l'habitatge i se n'ocupen malgrat no els pertoca, amb el risc de deixar d'ocupar-se d'allò que els és propi i diluir encara més un sistema que ja està tocat per la indefinició del seu objecte de treball.

7.4. Govern multinivell. Govern complex o complicat?

A diferència d'altres sistemes, com el de salut, el d'ensenyament o el d'ocupació, en què les competències estan concentrades sobretot en la Generalitat de Catalunya, en el sistema de serveis socials les competències es troben repartides entre diferents administracions, principalment l'autonòmica i la local. Així doncs, parlem d'una governança multinivell, en què diferents nivells institucionals, amb capacitats i poders diversos, interaccionen per construir i desenvolupar el sistema de serveis socials. Aquest entramat plural d'actors pressuposa que les competències, funcions i rols siguin clars i delimitats. Tanmateix, en el cas dels serveis socials, la governança multinivell és especialment complexa, sobretot si es té compte el pes que s'atorga al món local.

Així, per exemple, l'assignació de competències entre ajuntaments i consells comarcals és idèntica, malgrat la diversitat de les ABSS que les han d'assumir. En el cas de les ABSS de la demarcació de Girona, es pot trobar des d'un ajuntament o comarca amb poc més de 20.000 habitants, a uns altres amb prop de 100.000; des d'una comarca amb 11 municipis a una altra amb 68; ABSS en zones urbanes i rurals, en zones costaneres o d'interior. Això no hauria de ser cap problema, si no fos que els recursos assignats per dur a terme les competències no estan adaptats a aquestes particularitats demogràfiques, territorials i socioeconòmiques.

En el treball de camp s'han detectat també algunes disfuncions derivades d'aquesta governança compartida. Concretament, pel que fa al finançament

dels serveis socials bàsics, el govern multinivell implica que hi hagi transferències de crèdit d'unes administracions a unes altres, i no sempre de dalt a baix, sinó també de baix a dalt. Així doncs, la Generalitat de Catalunya fa aportacions econòmiques als ajuntaments de més de 20.000 habitants i als consells comarcals, en el marc dels contractes programa. Però això no acaba aquí. Els consells comarcals poden transferir part d'aquests ingressos a ajuntaments de menys de 20.000 habitants per a la prestació de determinats serveis (contractació de personal dels SBAS, centres oberts...), a la vegada que per poder prestar-ne directament d'altres (SAD, teleassistència, prestacions econòmiques d'urgència social, centre obert) els consells comarcals han de rebre finançament complementari dels ajuntaments pels qui gestiona els serveis. Tot sovint aconseguir la col·laboració econòmica dels ajuntaments petits, que no sempre perceben que els correspongui o que els reverteixi al seu municipi, precisa d'un treball addicional de persuasió, sobretot per part dels directius comarcals, que el qualifiquen d'esgotador. A més, aquest engranatge de finançament requereix d'unes filigranes administratives no exemptes de costos de gestió, que ens fan qualificar el govern multinivell dels serveis socials, a més de complex, de complicat, en el sentit que aquesta configuració genera dificultats afegides de coordinació.

Per enredar més la troca, els ens locals també poden, si volen, assumir serveis socials especialitzats, i, com hem vist, alguns d'ells així ho fan, fins al punt que ajuntaments petits que ni tan sols tenen l'obligació de prestar SSB (ja hi accedeixen a través del consell comarcal) prenen la iniciativa d'oferir SSE, com les residències o centres de dia per a persones grans.

En resum, l'enrevessada arquitectura administrativa, competencial i financera dels serveis socials locals incideix de forma directa en la governança multinivell. D'aquesta manera, es fa evident que per garantir a la població de tot el territori els mateixos drets²⁵ en matèria de serveis socials, cal un gran esforç de coordinació entre les diferents administracions responsables d'oferir-los.

7.5. Ajuntaments i consells comarcals: parella de fet. Però són de fet una parella?

Malgrat que els ajuntaments de menys de 20.000 habitants no gestionen directament els serveis socials, tots ells tenen regidors d'aquest àmbit que interactuen amb els tècnics i en molts casos també tenen polítiques socials pròpies que volen aplicar. Aquesta bicefàlia organitzativa, competencial i de lideratge és complexa i pot comportar, de vegades, dificultats que afecten a tots els actors implicats, des dels propis polítics, fins als tècnics i a les persones usuàries. També es poden donar situacions, en el millor dels casos curioses, en les quals hi hagin diversos agents a decidir o, pel contrari, situacions en què no està clar qui ha de prendre les decisions. Quan la cooperació entre actors no està prou clara poden aparèixer petits conflictes d'interessos que generen, com a mínim, un cert malestar.

Les expectatives mútues que tenen uns i altres (ajuntaments i consells comarcals) són moltes i diverses i no sempre es veuen correspostes, sigui per excés o per defecte. Així doncs, pot passar que alguns ajuntaments petits

²⁵ Els mateixos drets no implica els mateixos serveis; per això, sovint es critica que el sistema sigui poc flexible i adaptable a les realitats territorials i de població.

esperin un lideratge més actiu per part del consell comarcal, que aquest doni una resposta més activa a totes les problemàtiques i sigui un referent més clar en quant a polítiques socials. Això es tradueix en demandes del tipus: més hores de presència dels tècnics de serveis socials o major nombre de pressupost per al seu municipi. Molts d'ells estan en desacord amb el pressupost global que se'ls assigna i troben massa decalatge entre el que paguen i el que reben, cosa que se'ls fa difícil d'explicar als seus conciutadans.

D'altres ajuntaments, en canvi, senten que el paper del consell comarcal és massa intervencionista i estandaritza els processos en excés, fet que no els deixa marge per decidir qüestions com, per exemple, els horaris i dedicació dels professionals, les ordenances d'alguns serveis, limitant-los la seva capacitat de decisió. Normalment aquesta situació coincideix amb ajuntaments més grans (que no arriben als 20.000 habitants per tenir àrea pròpia) però que voldrien tenir més autonomia i no els és possible. Aquí poden donar-se friccions que no sempre es resolen amb consens, i produeix un desgast tant pels polítics d'una i altra organització, com pels propis professionals que es troben immersos en conflictes i senten que estant entre l'espasa i la paret.

Els professionals i els comandaments també reconeixen aquestes dificultats tant a nivell d'organització dels propis serveis socials com a nivell de gestió. En aquest sentit, hi ha un reconeixement que les particularitats de cada municipi, per petits que siguin, són una riquesa, i que per tant no poden fer un "café para todos" uniformitzador. Però, per altra banda, per tal que hi hagi una gestió eficaç, cal adoptar mesures que els incloguin a tots. Malgrat això, és difícil que alguns ajuntament entenguin perquè es fa una bossa comuna de diners per pagar, per exemple, el SAD o les ajudes d'urgència, i preferirien fórmules en les

que ells poguessin decidir a qui s'atorga cada ajuda, no solament perquè ho troben més just, sinó perquè els resulta més fàcil de donar comptes als seus propis ciutadans. A més, tenen la creença que la proximitat els permetria ser més "justos" en el repartiment de recursos. La participació del consell comarcal en la presa de decisions d'aquest tipus és un element clau i garanteix una equitat entre municipis, però resta participació dels ajuntaments en les pròpies polítiques socials. Els consells comarcals que han pogut cedir més autonomia als ajuntaments petits en la gestió d'alguns recursos, no sempre poden garantir l'equitat en tots els ciutadans de la mateixa àrea bàsica. Dilucidar aquest dilema: equitat versus autonomia és un dels grans reptes no resolts pel que fa a l'organització territorial.

També hi ha un altra dificultat que té a veure amb realitats territorials de les comarques gironines. No sempre les àrees geogràfiques comarcals coincideixen amb les àrees geogràfiques naturals i històriques i el fet de no poder tenir ABSS més coherents amb aquestes últimes dificulta la gestió i l'accés dels ciutadans. Alguns regidors desitjarien altres fórmules d'organització més flexibles, com mancomunitats de municipis propers geogràficament i ideològica que, ara per ara, el consell comarcal no els pot oferir.

7.6. L'adulteració del principi de proximitat

El paper vertebral dels ens locals en el sistema de serveis socials es basa en els principis de proximitat i subsidiarietat, és a dir, en la idea que l'administració més propera a la realitat social és la més adient per conèixer-la i adoptar les polítiques més adequades i eficients per respondre a les particularitats del territori i la població. En alguns casos, es subratlla que la subsidiarietat ha de garantir, al mateix temps, l'eficiència. A més, la proximitat s'associa a diferents

virtuts com la transparència, els vincles i la relació amb la ciutadania que han de facilitar la seva implicació i participació en les polítiques públiques. Tanmateix, en aquesta investigació s'han identificat alguns efectes que podrien contradir la idea que les respostes més properes són les més adequades, i que podrien fer pensar que s'han sobreestimat els beneficis de la proximitat i les virtuts del municipalisme, tot subestimant-ne els riscos. Tanmateix, també es podria subratllar que el problema no és la proximitat, sinó la gestió i la planificació d'un sistema multinivell.

En primer lloc ens referirem al desajust de les polítiques locals per abordar problemes globals. Com hem vist, en els serveis socials cada vegada més s'evidencia l'impacte de fenòmens globals en l'àmbit local. Ens troben davant fenòmens de vulnerabilitat o exclusió que són derivats de la globalització: persones procedents d'altres països per motius econòmics o polítics, menors migrats no acompanyats, famílies que perden el seu habitatge, l'envelliment de la població, l'augment de la pobresa, la violència domèstica... Alguns dels entrevistats es pregunten quina administració és la més indicada per atendre aquestes situacions que han passat de ser puntuals a generalitzar-se, convertint-se en un problema de país, ja que les administracions locals se senten desbordades.

Ens trobem doncs, davant d'un problema d'escala: els ens locals han d'abordar fenòmens derivats de la globalització, sense disposar de mecanismes jurídics, polítics o econòmics per regular-ne aspectes clau o poder-hi fer front. El cas dels menors migrats no acompanyats resulta paradigmàtic, ja que en assolir la

majoria d'edat i quedar fora del sistema de protecció a la infància, queden a mercè de les polítiques socials d'àmbit local, que no poden incidir en un aspecte clau com és la seva regularització. Així doncs, des dels governs locals es troba a faltar el desenvolupament de polítiques des de nivells administratius superiors, de caràcter més estratègic, que regulin i ordenin, que estableixin un marc de garantia de drets més clar, que donin solidesa a les actuacions. En definitiva, respostes de país a problemes de país. Sense aquestes polítiques marc, els governs locals, amb els recursos de què disposen (econòmics i humans), donen una resposta local a fenòmens globals que respon més a un "fer el que es pot", a posar un pedaç, sovint de manera massa improvisada, reactiva i pal·liativa, que no pas a una autèntica adaptació a la situació local, pensada, planificada i avaluada.

En segon lloc ens trobem amb un efecte cascada que col·loca els serveis socials locals com a "última trinxera" (Blanco i Gomà, 2019) o com a "cotxe escombria" (Fantova, 2014). Els polítics entrevistats coincideixen que els locals han de tenir un paper important en la prestació de serveis socials, tot i que també es troben que acaben fent més feina de la qual els pertoca quan hi ha administracions superiors que a la pràctica no assumeixen les seves competències, i la resposta acaba recaient als ajuntaments. Tanmateix, els polítics entrevistats tenen molt assumit aquest paper substitutori: malgrat la deslleialtat institucional de l'administració superior que s'inhibeix de les seves responsabilitats, i encara que no els toqui, i que els suposi un esforç considerable, no poden permetre's de desatendre necessitats bàsiques.

D'aquesta manera acaben donant respostes paliatives (ajuts d'urgència, aliments, acollida urgent...) com a últim recurs per cobrir necessitats bàsiques desateses per les administracions superiors que no han donat cobertura suficient a través dels sistemes de garantia de rendes o d'accés a l'habitatge social, per mencionar-ne algunes. Un dels exemples més vegades esmentat pel electes entrevistats es troba en les polítiques d'habitatge. Si la Generalitat no promou l'habitatge social, i els ajuntaments es troben cada vegada amb més famílies desnonades, han d'acabar ideant actuacions per no deixar descoberta una necessitat bàsica. En aquest cas, la insuficient actuació d'una administració superior en una matèria tan específica com l'habitatge, acaba impactant en una administració local, i en l'àmbit dels serveis socials, que, amb la competència de prestar serveis residencials d'estada limitada, ha d'empescar-se-les com pot per oferir sostre a totes les famílies afectades.

El paper substitutori dels ens locals en les polítiques socials es veu agreujat per una manca endèmica de recursos²⁶. Més enllà del dèficit històric de finançament dels ens locals, en l'àmbit de serveis socials els electes consideren que el finançament que reben és insuficient. Així doncs, tot i que esmenten amb freqüència que els agradaria assumir més competències, sobretot en serveis socials especialitzats (residències i centres de dia per a gent gran, especialment), per altra banda tenen clar que és difícil assumir-les si no van acompanyades del corresponent finançament per desenvolupar-les.

²⁶ Per intentar evitar aquesta qüestió clau, l'article 218.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix que es garantiran als governs locals els recursos suficients per a afrontar la prestació dels serveis la titularitat o la gestió dels quals se'ls traspassi o se'ls delegui. Tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per a finançar-les correctament, de manera que es tingui en compte el finançament del cost total i efectiu dels serveis traspassats. El compliment d'aquest principi és una condició necessària perquè entri en vigor la transferència o la delegació de la competència.

Altres limitacions pel que fa als recursos restringeixen la capacitat d'adaptació de les polítiques de serveis socials locals a les particularitats de cada territori, com l'estandarització de les ràtios de professionals dels SBAS, establertes exclusivament per nombre d'habitants, que limiten les possibilitats d'actuació en els ens locals amb més mancances socials.

En tercer lloc, un altre risc que s'associa a la proximitat és el de l'intrusisme dels polítics locals en les intervencions tècniques. Això passa especialment en les poblacions petites, on els regidors i alcaldes són molt accessibles a la població, de manera que reben amb freqüència demandes de la ciutadania, no només pels canals formals, sinó sobretot pels informals, a peu de carrer o a través de les xarxes socials. Els regidors manifesten la voluntat d'atendre a tothom, i en alguns casos es mostren cautelosos per no trepitjar les funcions tècniques. Tanmateix, i especialment en els municipis més petits, els tècnics consideren que les actuacions dels polítics poden suposar una distorsió o una interferència en la intervenció social i educativa.

En quart lloc, hem recollit un altre efecte que pot suposar un fre al desenvolupament de polítiques socials des de l'àmbit local, l'anomenat "efecte crida". Així doncs, per alguns destacar en determinades polítiques (com les d'habitatge o les d'acollida de persones nouvingudes) pot generar conseqüències negatives, com l'atracció de persones d'altres municipis que volen accedir a recursos que els tenen vetats en els seus municipis d'origen. Pensar des de l'esfera local en les conseqüències de l'efecte crida pot

desincentivar el desenvolupament de determinades polítiques socials, desvirtuant els atributs de la proximitat i la subsidiarietat.

També podríem trobar un efecte semblant des de l'òptica dels recursos. En aquest cas hem identificat un efecte crida dels professionals dels SBAS dels ens locals que ofereixen pitjors condicions laborals cap als que n'ofereixen de millors. Sense aconseguir fidelitzar una part del seu personal, han de tornar a contractar professionals amb poca o nul·la experiència, amb la corresponent inversió en formació.

En cinquè lloc, hem identificat el risc de la iniquitat de les respostes locals, i el corresponent debat entre l'estandarització de serveis per garantir-ne l'equitat, o la diversificació per assegurar una adaptació a les necessitats locals. Alguns polítics entrevistats identifiquen situacions d'iniquitat, sobretot quan es comparen amb altres municipis que compten amb serveis socials especialitats que ells no poden prestar. S'ho expliquen a partir de la idea que els municipis amb més necessitats socials també compten amb menys recursos per costejar serveis més enllà dels obligatoris. En canvi, municipis amb més recaptació gràcies a activitats turístiques o industrials, poden apostar per invertir en serveis socials, tot i que tal vegada la seva població es trobi en millors condicions socioeconòmiques. Aquesta hipòtesi, de confirmar-se, posaria en qüestió la virtut principal de la proximitat.

El debat entre l'estandarització i la diversificació de serveis, que hem exemplificat en el servei de teleassistència, contraposa l'equitat a la flexibilitat.

Un model més homogeni pot acabar desvirtuant-se si esdevé massa rígid i no

permet adaptacions a les particularitats locals, mentre que un model heterogeni provoca iniquitats que un sistema que té com a missió la prevenció de les desigualtats socials no es pot permetre.

Per últim, la competència fragmentada dels serveis socials bàsics en l'atomitzat mapa local també desaprofita les potencialitats del treball en comú. A nivell polític no hi ha espais de trobada entre regidors i consellers comarcals de serveis socials en els quals puguin compartir necessitats, inquietuds i experiències, i on puguin aprendre els uns dels altres. Això reverteix en una manca de visió sistèmica dels serveis socials, i a una feble capacitat d'incidència política, de manera que no arriben a canalitzar conjuntament la seva veu cap a les administracions superiors. En tot cas, s'hi adrecen de manera individual, i encara que comparteixen necessitats i problemàtiques, manquen espais de col·laboració per constituir-se com a lobby o grup de pressió per evidenciar les mancances i incidir en les solucions, a la vegada que no s'acostumen a assajar col·laboracions a nivell horitzontal, de vegades ni tan sols entre municipis que formen part d'una mateixa ABSS comarcal.

Cal dir que és probable que aquests riscos identificats tinguin a veure amb les dimensions i característiques dels ens locals estudiats, i que en altres realitats territorials amb municipis més grans no siguin tan palesos.

7.7. Serveis de primera i de segona? Serveis garantits (però uns més que els altres)

En aquesta recerca ens hem aproximat a la matèria sobre la que governen els polítics locals de serveis socials, i ens hem fixat especialment en la cartera de serveis socials, concretament en aquella part que és competència dels ens locals. A excepció dels serveis de suport als serveis socials bàsics i de les prestacions econòmiques d'urgència social, que es defineixen com a subjectes als crèdits pressupostaris disponibles, la resta de prestacions es regulen com a garantides, és a dir, exigibles com a dret subjectiu. Per fer efectiva aquesta garantia, l'administració té la potestat d'ampliar els crèdits consignats per finançar-les. Així doncs, sobre paper la ciutadania té dret a exigir l'accés als SBAS, el SAD, la teleassistència, el menjador social, els serveis residencials d'estada limitada i els SIS. Ara bé, a la pràctica aquesta garantia és més que qüestionable.

D'una banda s'ha copsat la percepció per part dels polítics d'uns serveis de primera categoria i uns altres de segona. Així, d'una banda es valoren els SBAS, el SAD i la teleassistència. Aquests serveis es consideren clau, es manifesta la voluntat de fer-los més accessibles, d'evitar llistes d'espera, es mostra la preocupació per la seva qualitat i per la forma de gestionar-los i, en general, es considera que cal invertir-hi més recursos. A la pràctica, aquests serveis estan desplegats a tot el territori, encara que la seva intensitat pugui variar en funció de les dimensions de cada ens local. Malgrat coincidir en el valor donat a aquests serveis, crida l'atenció, tanmateix, que a excepció del SBAS, la resta de serveis majoritàriament es gestionen de manera externalitzada. I diem que ens ha sorprès perquè els mateixos polítics

destaquen els inconvenients de la contractació pública (manca de flexibilitat, dificultats per controlar els licitadors i per garantir la qualitat dels serveis). Si bé és cert que l'externalització no implica privatització, i que la gestió local individualitzada d'alguns d'aquests serveis és complexa en termes de gestió i eficiència, caldria buscar fórmules que asseguressin estratègies de gestió i prestació d'aquests serveis amb una perspectiva pública.

D'altra banda, ens trobem amb una percepció diferent dels serveis de menjador i els residencials d'estada limitada. En ocasions no se'ls considera necessaris, es presten amb múltiples fórmules que en algun cas responen més a una manera de sortir del pas o d'improvisar una alternativa a un servei més estable i costós. També estan definits de manera més ambigua a la cartera de serveis socials, i, el que és més rellevant, a diferència dels serveis que hem anomenat de primera categoria, aquests no reben finançament de la Generalitat en el marc del contracte programa.

Aquesta consideració desigual de serveis també podia tenir a veure amb els seus principals destinataris: els primers estarien més universalitzats, i cada vegada donarien abast a un segment més ampli de la població, mentre que els segons continuarien destinant-se sobretot a un perfil de persones en situació d'exclusió social.

Un cas a part seria el dels SIS, un servei que es valora, però que a la pràctica és difícil de replicar en tots i cadascun dels municipis, cosa que exclou la possibilitat d'accés de molts infants.

Tot plegat ens fa concloure que, a la pràctica, no tots els serveis estan garantits de la mateixa manera, a la vegada que els menys garantits s'adrecen a perfils

de població amb menys capacitat de reclamar-los (persones en situació d'exclusió social, infants, etc.). Atès que els possibles beneficiaris tendeixen a reclamar poc davant dels tribunals, caldria empoderar les persones i facilitar els serveis jurídics suficients per a fer-ho efectiu.

7.8. Caminant sense rumb. Prioritats polítiques, planificació i estratègia

Una característica comuna dels regidors i consellers comarcals de serveis socials és la feble presència d'una estratègia política clarament delimitada, sobretot a mig i a llarg termini. Les polítiques de serveis socials, per dir-ho metafòricament, s'han oblidat del gran angular. Desaprofiten els avantatges de captar la realitat (i impulsar polítiques) a partir de perspectives àmplies i panoràmiques. En cas que se n'expressin, aquestes prioritats no són massa explícites a l'inici dels mandats o, fins i tot, en els programes electorals. Però, i això potser és el més preocupant, tampoc són explícites quan se'ls pregunta per les prioritats en matèria de serveis socials per als propers quatre anys. L'experiència de, com a mínim, un mandat polític, no implica que els responsables polítics valorin la rellevància de definir fulls de ruta clars per al futur. En la majoria dels casos, predomina una focalització en la gestió del dia a dia, centrada en assegurar el funcionament eficaç dels serveis i els programes. Són menys presents, doncs, entre les prioritats dels càrrecs electes, la identificació de prioritats estratègiques, que incorporin objectius ambiciosos i que intentin desenvolupar accions preventives i a llarg termini. Els arbres, com diu el refrany, no deixen veure el bosc.

De la nostra anàlisi podem concloure que els responsables polítics no saben exactament on anar. Això no vol dir, tanmateix, que no caminin ni avancin. Tenen un camí, que és el que segueixen en el dia a dia, empesos per les inèrcies i les dinàmiques dels serveis, però la majoria no proposen noves destinacions a les quals arribar. La gestió de la immediatesa provoca una mirada excessivament enfocada en el curt termini, sense que existeixin massa incentius per a la planificació, l'establiment de noves prioritats o l'assoliment de fites que, més enllà de les urgències, puguin ser visibles a mig i a llarg termini. Aquesta dinàmica, paral·lelament, implica la inexistència d'estructures estables de planificació, ja sigui exclusivament de responsables polítics, o entre tècnics i polítics locals.

Tot plegat, reiterem-ho, no vol dir que els responsables polítics de serveis socials es dediquin exclusivament a qüestions del dia a dia. Com s'ha apuntat anteriorment, quan els responsables polítics repassen la gestió dels serveis bàsics i especialitzats dels seus municipis, sí que expressen objectius polítics i ambicions concretes. Així, per exemple, es proposen objectius en relació a la millora de serveis que es consideren estratègics, com ara la Teleassistència, o a les necessitats de millorar la cobertura i l'oferta de serveis d'ajuda al domicili, però majoritàriament no s'identifiquen prioritats substantives, ni necessitats socials de futur, vers les quals calgui dissenyar accions de caràcter anticipatiu. Així mateix, els responsables polítics no expressen una convicció ferma al voltant de les seves possibilitats de transformar la realitat, i d'incidir-hi políticament. Es percep una manca d'autoestima i de convenciment respecte a les pròpies possibilitats, així com un cert conformisme al voltant d'algunes de les limitacions estructurals que afecten al món local en general i els serveis

socials en particular. Així, per exemple, davant limitacions econòmiques de serveis o projectes finançats pel contracte programa, es transmet una certa resignació al voltant de la suposada impossibilitat de rebre'n més recursos o, en el seu defecte, d'apostar per altres vies de finançament, ja sigui a través de fons propis dels ajuntaments locals, o altres.

Així mateix, altres elements propis del sistema català de serveis socials poden desincentivar la implementació de polítiques locals de serveis socials. Per exemple, en el cas de les ràtios fixades en la cartera²⁷, aquestes poden ser útils per garantir el compliment d'uns mínims (cosa que assegura, per exemple, l'equitat territorial del dret d'accés al sistema), però també poden produir en els responsables polítics locals un "efecte sostre". És a dir: que el compliment dels mínims que fixa la cartera s'interpreti, políticament, com l'assoliment de la normativa, tot i que això no signifiqui que siguin necessaris més recursos per prestar un millor servei, donar un grau de cobertura més adequat, entre altres.

En tota aquesta qüestió, relacionada amb la planificació de les polítiques de serveis socials, no podem deixar de fer referència al marc competencial del sistema català, i al rol dels diferents nivells administratius amb competències en serveis socials. Així, és important destacar el rol del Govern de la Generalitat en la funció planificadora (com així es fixa en la Llei 12/2007) i, lamentablement, durant bona part de la dècada del 2010, aquesta funció ha estat absolutament secundària. És significatiu que el darrer Pla Estratègic de Serveis Socials (2010-2013) no s'ha actualitzat des del 2013, any en què

²⁷ D'entre les crítiques més habituals a la cartera, destaquen la uniformitat, rigidesa i reglamentarisme, factors que impossibiliten la innovació i l'atenció a noves realitats.

vencia la seva vigència²⁸. Durant aquest període, doncs, i tot i que no ha estat objecte d'aquesta recerca, el govern català tampoc ha prioritzat la dimensió estratègica dels serveis socials, i això també ha afectat el seu desenvolupament al món local. Així mateix, altres mecanismes per impulsar la planificació en els serveis socials també semblen haver caigut en l'oblit generalitzat entre els principals actors que conformen el sistema. És el cas, per exemple, d'un instrument interessant per a l'administració local, com eren els Plans locals d'actuació en matèria de serveis socials (PALMSS) que, com s'ha vist en l'apartat anterior, no foren esmentats per cap dels responsables polítics entrevistats.

El lideratge del govern de la Generalitat en matèria de serveis socials és important per tal de traçar un camí conjunt amb els ens locals. En el cas de la planificació i de la incorporació, entre els responsables polítics locals, d'una mirada estratègica, és un element valuós per a donar més consistència al sistema i fugir d'intervencions excessivament basades en el curt termini i de caràcter reactiu. Així mateix, s'haurien de promoure estratègies que tinguessin en compte la realitat territorial del conjunt del país. Això implica posar més atenció a la figura del conseller comarcal, el qual, com s'ha demostrat a bastament al llarg d'aquesta recerca, tampoc incorpora, dins les seves funcions, una mirada política comarcal, més enllà d'una funció simbòlica i representativa. El conseller comarcal ha de ser una figura que, des del respecte a l'autonomia local, promogui polítiques que vagin més enllà de la mirada

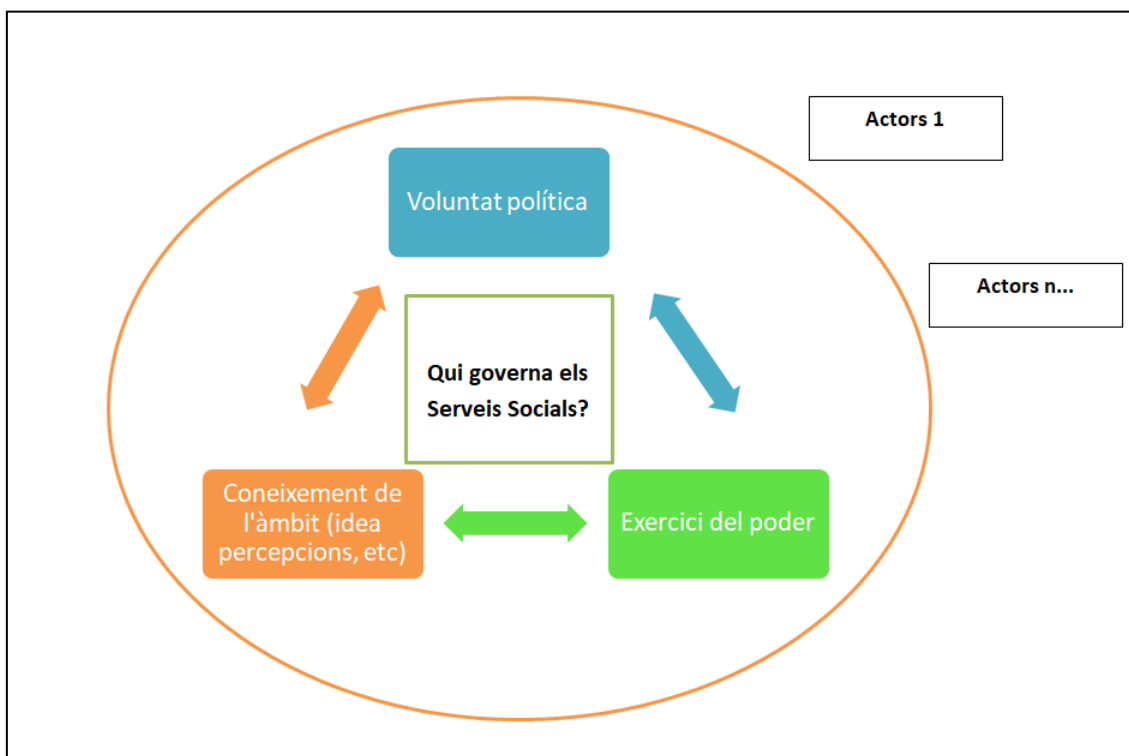
²⁸ En el moment de redactar aquestes línies, ja està en marxa el procés participatiu per elaborar el II Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya (2020-2024).

particular de cada ajuntament, i que plantegi estratègies que siguin d'interès des d'una mirada supramunicipal.

Així mateix, la Generalitat hauria de treballar més estretament amb els regidors i consellers, per tal de promoure l'adquisició de competències i coneixement sobre els serveis socials. Sovint, els responsables polítics manifesten mancances i desconeixement sobre un sistema que consideren complex. Si bé els comandaments tècnics de serveis socials exerceixen part d'aquestes funcions, el propi govern de la Generalitat, a través del Departament, hauria de considerar com una prioritat important la formació, l'acompanyament i el suport als responsables polítics locals.

En el govern local es fa evident la tríada "saber-voler-poder". Una tríada que emfasitza: 1) la importància del coneixement específic sobre una determinada matèria (saber), sovint en mans dels professionals; 2) la predisposició política per definir projectes polítics i desenvolupar les accions oportunes per fer-los realitat (voluntat). Aquest és un espai per a la interacció entre múltiples actors, i en el qual es fa evident el canvi en el model del govern local: del pas d'una estructura de poder vertical a una altra d'horitzontal i en xarxa, en què tots els actors amb interessos en les polítiques de serveis socials interaccionen al llarg del seu procés de configuració, disseny, implementació i avaluació; 3) i l'exercici del poder (en tant que capacitat per imposar les decisions i les polítiques), un exercici que hauria d'anar en sintonia amb el que s'afirmava anteriorment.

Figura 1: Saber-poder-voler en la gestió local



Font: Elaboració pròpia

Tot plegat ens porta a dues grans conclusions: per una banda, la importància del rol de la Generalitat a l'hora de promoure la planificació entre els regidors de l'administració local. L'experiència d'aquests darrers anys, però, ens mostra una certa contradicció entre aquestes obligacions de les quals el sistema s'havia dotat, i el que s'ha acabat duent a la pràctica. Unes contradiccions certament nefastes per a la consolidació i l'enfortiment del sistema, tal com hem comentat amb els casos del Pla Estratègic i dels PALMSS. Per altra banda, en relació als polítics locals, l'anàlisi ens empeny a concloure que, a la pràctica, els regidors i consellers actuen més des d'una lògica d'administradors (de recursos escassos), que no pas de veritables decisors públics amb capacitat per transformar la realitat.

7.9. Però, qui governa realment els serveis socials? Les relacions politicotècniques.

A l'hora de respondre la pregunta sobre qui governa els serveis socials, és especialment remarcable aprofundir en les relacions entre els polítics i els tècnics. En aquesta relació, ens fixem sobretot en la figura dels comandaments tècnics, els quals sovint exerceixen una funció crucial en el desplegament de les polítiques de serveis socials. Tot i això, els comandaments sovint expressen limitacions en relació a l'exercici del seu rol, sobretot pel que fa a la manca de preparació per exercir les funcions directives (alguns d'ells es defineixen com a autodidactes) i a l'escàs reconeixement de les seves funcions (Generalitat de Catalunya, 2010).

En tota administració pública, aquesta és una relació especial, atès que entra en joc una doble legitimitat: per una banda, la política, basada en la legitimitat democràtica rebuda a través del sufragi i, per altra, la legitimitat tècnica, basada en el coneixement i l'expertesa professional. Els responsables polítics, seguint aquesta lògica, són aquells que tenen la responsabilitat i la legitimitat per definir els ideals de la política i, els professionals, són els encarregats de traduir-los en forma de polítiques públiques. Com s'ha vist, però, aquesta no és una relació senzilla²⁹.

Ja s'ha destacat, en diferents apartats del treball, l'alta consideració dels polítics de serveis socials cap als tècnics. Una bona consideració que es

²⁹ Un exemple il·lustratiu d'aquesta relació complexa la trobem en el document "Estratègia ACM. Serveis Socials d'Àmbit Local. 2019-2021) en què s'assenyalen, entre les debilitats, el "feble lideratge polític del municipalisme en serveis socials [...] i la falta de visió estratègica sobre el paper dels serveis socials com a eix clau del territori" i entre les forteses, "la visió clara i consensuada de cap on han d'anar els serveis socials del futur [...] i el bon nivell de lideratge professional als serveis socials locals" (2019: 19).

tradueix en una voluntat de treballar conjuntament, creant equip, i desenvolupant polítiques que siguin el resultat del consens polític i tècnic. Així mateix, els tècnics destaquen la importància dels regidors i consellers a l'hora de poder tirar endavant els principals objectius de les respectives àrees.

No obstant això, la manca de prioritats polítiques clares, la fixació en qüestions del dia a dia, així com les dificultats per entendre globalment una àrea que consideren complexa, com són els serveis socials, fa que el rol dels comandaments sigui molt important en la seva governança. El perfil dels comandaments dels serveis socials acostuma a ser el d'una persona amb coneixements sobre el sistema, amb una trajectòria dilatada i que assegura la continuïtat del sistema entre els períodes de transició política. Per dir-ho en termes informals: mentre els polítics canvien, els tècnics es mantenen, i són els encarregats de donar continuïtat al sistema.

En base a l'experiència i al coneixement tècnic, els comandaments són els encarregats d'introduir i guiar els responsables polítics en el laberint del sistema, sovint compensant els seus dèficits de coneixement, la qual cosa els situa en una posició de poder, clau en el desenvolupament posterior de les polítiques de serveis socials. Els comandaments, per tant, tenen un rol central en el dia a dia del sistema, però també en dotar-lo d'unes bases que els permetin avançar cap a objectius més ambiciosos. Són, en definitiva, altament responsables de sostenir la visió estratègica del sistema. No disposen, tanmateix, de la capacitat política per prendre mesures que afecten al conjunt del consistori, per exemple, en la definició dels pressupostos municipals, ni

tampoc de la formació ni el reconeixement de la seva funció directiva³⁰. Per aquesta raó, són necessàries l'establiment de relacions i aliances fortes entre els responsables polítics i els comandaments tècnics, per tal de maximitzar les potencialitats del rol polític i el tècnic. Sense mecanismes estables de coordinació, ni estratègies polítiques i tècniques conjuntes, el potencial de creixement del sistema de serveis socials restarà severament limitat.

7.10. Serveis socials: un oasi enmig de la confrontació política?

Els serveis socials locals destaquen per passar relativament desapercibuts en el debat polític local, tant des del punt de vista del debat amb els actors institucionals, com durant el procés d'elaboració de polítiques públiques. Aquest fet és especialment rellevant si tenim en compte les enormes dificultats socioeconòmiques derivades de la crisi dels darrers deu anys. En termes generals, com s'ha vist, els responsables polítics locals no se senten excessivament pressionats per cap dels actors amb els quals poden interaccionar durant la seva trajectòria política. Tot i que els responsables polítics manifesten una actitud i una predisposició constant al diàleg i a la interlocució amb tots els actors, novament aquests acaben tenint uns resultats més aviat modestos.

Per una banda, l'oposició no situa els serveis socials a l'ull del debat polític, ni com una matèria en base a la qual pugui exercir pressió política. Una pressió política ben entesa, de crítica constructiva per millorar el sistema i millorar el benestar de les persones, i no pas d'utilitzar els serveis socials com una

³⁰ Algunes de les persones entrevistades recordaven haver participat en el curs "Funció gerencial en Serveis Socials", promogut pel Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya l'any 2010. Iniciatives d'aquestes característiques serien igualment vàlides en l'actualitat.

estratègia de desgast del govern. De fet, bona part dels àmbits propis dels serveis socials aborden qüestions massa serioses com per utilitzar-les només en funció d'interessos electorals. Per això mateix, perquè els serveis socials aborden qüestions relatives al benestar de la població i a millorar situacions vitals de persones en contextos de vulnerabilitat, sorprèn que l'oposició no el situï com un dels pals de paller de la seva activitat política.

Això implica una certa absència en el dia a dia del debat polític de les corporacions locals de problemàtiques i necessitats pròpies dels serveis socials. Aquest diagnòstic resulta encara més sorprenent si tenim en compte les conseqüències dels més de deu anys de crisi, així com de les polítiques d'austeritat i de retallades de molts serveis públics. En aquest escenari, també en el món local, el debat polític al voltant de les necessitats socials de la ciutadania hauria d'haver tingut una repercussió més destacada, i això no només afecta als grups de govern, sinó també als de l'oposició.

Així mateix, les entitats del Tercer Sector social, així com altres moviments socials i entitats, tampoc són percebudes com a entitats amb qui els responsables polítics es confrontin de manera habitual i continuada. Més enllà de les relacions rutinàries, de cortesia o de rigor, les entitats no es perceben com a actors que pressionen constantment al poder polític, sinó com a col·laboradors que rarament actuen en contra dels seus interessos. Lògicament, l'actitud col·laborativa és desitjable i saludable, però sovint es percep com una excessiva manca de reivindicacions davant les mancances que afecten el sistema. Curiosament, només en el cas de la PAH hi ha hagut consens entre els polítics a l'hora de descriure el seu rol com a grup de pressió, que permanentment ha intentat influenciar i condicionar l'agenda política. Fins i

tot, en alguns casos, el rol de la PAH s'ha considerat incòmode per als responsables polítics, i com l'únic actor capaç d'alterar un clima polític habitualment harmoniós i monòton.

Com s'ha comentat en diferents apartats del treball, però, resulta sorprenent que només en el cas de la PAH, que centra les seves reivindicacions en la qüestió de l'habitatge, es percebi la sensació de pressió política. Altres entitats, potser amb lògiques i pautes de funcionament diferents, renunciïn al seu rol de pressió política, i es limiten a vincular-se amb el poder polític per tal de gestionar serveis, rebre subvencions, o prestar serveis en coordinació amb els serveis socials. Això hauria de fer reflexionar a les entitats socials, ja que el seu paper a l'hora de condicionar el poder polític, contribuir a configurar l'agenda política i generar impacte social al voltant de les temàtiques i les necessitats socials que treballen, és molt rellevant a l'hora de fer créixer la significació dels àmbits propis dels serveis socials en l'entramat polític institucional.

Finalment, els usuaris només pressionen els responsables polítics municipals per casos particulars, sovint arran d'alguna situació que consideren injusta, i davant la qual recorren al responsable polític amb l'esperança de poder revertir. En cap dels casos analitzats, els usuaris actuen de forma col·lectiva, pressionant els responsables polítics per exigir millores en serveis concrets, entre altres. Així mateix, els responsables polítics no promouen la creació de canals de participació i deliberació amb els usuaris, malgrat que, una vegada més, la Llei de Serveis Socials així ho reconeix³¹.

³¹ L'article 5.e de la Llei 12/2007 defineix la participació cívica com un dels principis del sistema català de Serveis Socials. El títol IV es centra en la participació, i entre altres coses, l'article 49c reconeix, entre els òrgans de participació, els consells locals de serveis socials.

Aquesta relativa invisibilitat dels serveis socials, sobretot després d'un període on els efectes de la crisi econòmica han estat molt notables, aquesta manca de protagonisme de les peticions dels grups de l'oposició, de les entitats socials i dels usuaris, es pot interpretar de diverses maneres. En el nostre cas, ens interessa destacar una possible interpretació d'aquest silenci, que podria posar de manifest la poca rellevància política, justificada per l'escassa influència dels serveis socials entre la ciutadania.

7.11. Ens ho creiem? El parany de la discreció

Tradicionalment els serveis socials locals han estat considerats poc rellevants en el conjunt del cartipàs municipal, poc atractius per aconseguir reconeixement mediàtic i col·lectiu (Pelegrí, 2010). Per contrastar si es manté aquesta tendència, s'ha preguntat als polítics entrevistats amb què s'han lluit durant el mandat 2015-2019. La majoria d'ells han afirmat que no s'ha lluit en res. De les seves paraules traspuja una idea implícita: la necessària discreció de les polítiques socials. Per dir-ho en termes col·loquials: ni s'han lluit, ni els toca lluir-se.

La majoria dels polítics entrevistats, doncs, mostren certa incomoditat davant aquesta qüestió. D'una banda semblaria que no donen prou valor a les actuacions desenvolupades, com si no fossin prou meritòries, i d'alguna manera es podria interpretar aquesta excessiva modèstia com un símptoma de certa dificultat d'assumir el poder, necessari per governar els serveis socials amb visió estratègica, amb ideals, amb voluntat transformadora. Es podria apuntar la hipòtesi que treure valor a tot el que fan els pot acomodar en una posició resignada, de tapar forats, poc ambiciosa. D'altra banda, podria semblar

que el que incomoda als polítics és la idea d'exposar-se a l'opinió pública, qui sap si pels possibles efectes negatius en termes electorals, tenint en compte que, tot sovint, els destinataris dels serveis socials pertanyen a classes socials amb poca participació política (Krauss, 2015; Lipjhart, 1997), mentre que les classes mitjanes i altes que no acostumen a fer-ne ús (almenys dels públics) poden adoptar comportaments de càstig electoral als partits que aposten per les polítiques socials. Cal assenyalar que en cap moment els polítics entrevistats ens han manifestat que aquesta lògica operi en les seves decisions, tot i que no és descartable que efectivament hi tingui un pes, de manera més o menys conscient. En tot cas, corroborar-ho o desmentir-ho hauria de formar part d'una altra recerca.

En aquesta línia els tècnics consideren que un dels principals atributs que han de tenir els polítics és el de l'ambició, en el sentit que siguin capaços d'explicar les necessitats socials de la ciutadania, prioritzar actuacions, defensar propostes, en definitiva, defensar l'àrea de serveis socials a nivell econòmic i de recursos als espais de presa de decisions: comissions de govern i ple. Consideren que l'absència d'aquesta ambició fa que molts altres temes passin per davant de benestar social. Així doncs, valoren que la persona que encapçala políticament aquesta àrea sigui resolutiva i que sobretot cregui en els serveis socials i en la feina que s'hi fa.

A la vegada, el rebuig a fer lluir les polítiques de serveis socials contribuiria a mantenir-les invisibilitzades i residualitzades, col·laborant en la propagació dels estereotips. Es reproduïx, doncs, un cercle que sumeix els serveis socials en

la mediocritat: els regidors han assumit els seus càrrecs amb una percepció esbiaixada dels serveis socials, bàsicament com a dispensadors burocratitzats de recursos, han fet un procés de descobriment en conèixer-los a fons, que els ha permès donar-los-hi valor. Tanmateix, tot i adonar-se que els serveis socials són “els grans desconeguts”, no han contribuït a fer-los sortir d’aquesta zona opaca que els manté invisibles o distorsionats, però, sobretot, desvalorats. Tenint en compte que no és habitual que hi hagi un traspàs entre polítics sortints i polítics entrants, en cada canvi de mandat es produeix cert retrocés en el coneixement dels serveis socials per part dels electes. L’acollida i la formació dels nous càrrecs polítics acostuma a anar a càrrec dels directius o tècnics, i ells mateixos recomanarien als possibles successors que dediquin els primers mesos de mandat a conèixer i entendre l’àrea de la mà dels tècnics per aprendre i poder liderar amb eficàcia la regidoria. Sorprèn, doncs, que havent tingut l’oportunitat de fer visibles i donar valor als serveis socials, en alguns casos no ho hagin acabat d’aprofitar.

8. BIBLIOGRAFIA

Adelantado, J., i Noguera, J. A. (2001). "Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció: les assignatures pendents de la ciutadania social". En R. Gomà i J. Subirats (Ed.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* (p. 159-194). Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

Aguilar, M. (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. En Fundación Foessa (Ed.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid.

Aguilar, M. (2010). La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. *Zerbitzuan*, (48), 9-16.

Associació Catalana de Municipis (2019). *Estratègia ACM. Serveis Socials d'Àmbit Local. 2019-2021*. Col·lecció BGL, nº1. Barcelona: Associació Catalana de Municipis.

Barber, B. R. (2015). *Si els alcaldes governessin el món*. Barcelona: Arcàdia.

Blanco, I. i Gomà, R. (2019). Nuevo municipalismo, movimientos urbanos e impactos políticos. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (61), 56-69. <https://doi.org/10.29340/61.2132>

Brugué, Q. i Casademont, X. (2019). "Les necessitats socials a les comarques gironines". *Àmbits de Política i Societat*, (52), 5-9. Barcelona: Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya.

Brugué, Q., Boada, J. i Blanco, I. (2013). *Els motors de la innovació a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Carrera, E., Brugué, Q., Casademont, X. i Serra, M. (2019). "El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168, 3-20. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>

- Casado, D. (2007) dins *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales*.
- Couceiro, M. (2011). La dimensió substantiva de les polítiques autonòmiques de serveis socials. En R. Gallego i J. Subirats (dir.). *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, (p. 319-340). Barcelona; Institut d'Estudis Autonòmics.
- Centro de Documentación y Estudios SIIS (2010). *La situación de los Servicios Sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Ararteko.
- Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (2017). *Dictamen a l'entorn de la realitat professional de les educadores i els educadors socials en els Serveis Socials Bàsics de la província de Barcelona*. Barcelona.
- ECAS (2017). *La crisi no s'acaba, la pobresa es cronifica*. Informe Insocat per a la millora de l'acció social, núm. 8, Barcelona: Entitats Catalanes d'Acció Social.
- Fantova, F. (2016). Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social. *Revista Española Del Tercer Sector*, (33), 113–139.
- Fantova, F. (2014). "Identidad y estrategia de los Servicios sociales". Documentación Social. *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 175. Cáritas Española, 105-132.
- Fantova, F. (2008a). Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas. *Cuadernos de Derechos Humanos*, nº 49. Deusto.
- Fantova, F. (2008b). La universalització dels serveis socials des de dins. *Barcelona Societat*, 14, 118-127.
- Fernández Maíllo, G. (2019). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2018*. Madrid: Fundación Foessa.

- Ferrer, J., i Montagud, X. (2012). Trabajo Social y complejidad: los wicked problems. En: O. Vazquez i Y. de la Fuente (Eds.), *El Trabajo Social ante los desafíos de un mundo en cambio*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Ferrer i Santanach, N. (2017a). Del 2007 al 2017: deu anys de l'aprovació de la Llei de serveis socials. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 6 (1), 3–22.
- Ferrer i Santanach, N. (2017b). *Una aproximació a l'estat dels serveis socials. La persona i el seu univers temàtic i lèxic com a centre de la intervenció*. Tesis doctoral inèdita, Girona: Institut de Recerca Educativa.
- Forns, V. (2018). *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local: el sistema organitzatiu i competencial de la postcrisi*. Barcelona: Atelier.
- García Manrique, R. (2016). Els drets socials: un panorama general. *Revista de Treball Social*, 207, 9–20.
- Generalitat de Catalunya. (2015). *Model de serveis socials bàsics de Catalunya*. Col·lecció Eines, 22. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família.
- Generalitat de Catalunya. (2015). *Model de serveis socials bàsics de Catalunya. Desenvolupament del Servei Bàsic d'Atenció Social (SBAS)*. Col·lecció Eines, 23. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família.
- Generalitat de Catalunya. (2010). *Entrevistes a directius i directives de serveis socials: volum 1*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Ginesta, M. (coord.). (2017). *Els Serveis Socials Bàsics a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora*. Barcelona: Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Gomà, R. i Blanco, I. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.

- Gomà i Subirats (2019). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Guerra López, S. (2019). *Sóc regidor de serveis socials, i ara què? Les principals 150 preguntes. Mandat 2019-2023*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis.
- Guerra López, S. (2015). *Sóc regidor de serveis socials, i ara què? Les principals 150 preguntes*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis.
- Krauss, M. W. (2015). "The Inequality of Politics: Social Class Rank and Political Participation". IRLE Working Paper No. 120-15. <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/120-15.pdf>
- Lijphart, A. (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address". *American political science review*, 91 (01), 1-14.
- Martinelli, F., Anttonen, A., i Mätzke, M. (ed.) (2017). *Social services disrupted: changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Nacions Unides. (2000). *Responding to Citizens' Needs: Local Governance and Social Services for All*. Stockholm.
- Nicolau, R. (dir.) (1999). *Democràtics, Vint anys d'ajuntament. Quaderns de Serveis Socials*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis.
- Pano, Esther i Magre, Jaume (2018). *Els governs locals a Catalunya*, En: G. Ubasart-González i S. Martí (coords). *Política i govern a Catalunya: de la transició a l'actualitat* (p.402-420), Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Pascual, J. M. (coord.). (2016). *La millora dels Serveis Socials Bàsics a Catalunya. Una proposta des del Tercer Sector Social*. Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Pelegrí, X. (2017). *Als deu anys de la Llei de serveis socials. Quaderns d'Educació Social*, 19, 78–83.

- Pelegrí, X. (2015). Repensant la política de serveis socials per a un canvi d'època. *Pedagogia i Treball Social Revista de Ciències Socials Aplicades.*, 4 (1), 51–73.
- Pelegrí, X. (2010). *El Sistema català de serveis socials, 1977-2007: cultura i política*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Ramírez, J. M. (2011). La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Un ataque a la Democracia Local y a los Servicios Sociales de proximidad. *Servicios Sociales y Política Social*, XXXI (106), 57–79.
- Sales, A. (2019). Polítiques d'inclusió social: lluita contra la pobresa o gestió neoliberal de la misèria? En J. Subirats i R. Gomà (coord.). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (357-374). Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Santos, J. (2012). *El cuarto pilar. Un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Paraninfo/Consejo General de Trabajo Social.
- Sarasa, Sebastián et al. (2001) "Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción". En Moreno Fernández, Luis (coord.) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España* (221-256). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Serra, M. (2019). "Girona, perfil divers". *Àmbits de Política i Societat*. Barcelona: Col·legi de Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Subirats, J. (2011). Crisi o canvi d'època? Els impactes socials. *Revista de Treball Social*, 194, 9–20.
- Subirats, J. (2009). Gobiernos locales e implicación ciudadana. *Papeles de cuestiones ecosociales y cambio social*, nº106, 33-45.

- Subirats, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: (falta el nom de l'editorial)
- Vallès, J. M i Brugué, Q. (2003). *Polítics locals. Preparant el futur*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Vilà, T. (2019). "Dret als serveis socials: contingut i garanties". En Pelegrí, X. (comp.) *El futur dels serveis socials* (42-64). Barcelona: Servei de publicacions de la Fundació Apip – Acam: Editorial Hacer.
- Vilà, T. (2014). La reforma local y su impacto en los servicios sociales. *Revista de servicios sociales y política social*, (106), 25-47.
- Vilà, A. (2011). *Serveis socials: aspectes històrics, institucionals i legislatius*. Barcelona: Editorial UOC.

9. ANNEXOS

9.1. Annex 1. Diccionari d'acrònims

Constitució Espanyola	CE
Comunitats Autònomes	CCAA
Departament de Treball, Afers Socials i Famílies	DTASF
Organisme Salut Pública Diputació Girona	DIPSALUT
Pla d'Actuació Local en Matèria de Serveis Socials	PALMSS
Serveis Socials	SS
Serveis Socials Bàsics	SSB
Serveis Socials Especialitzats	SSE
Àrea Bàsica d'Atenció Social	ABSS
Serveis Bàsics d'Atenció Social	SBAS
Servei d'Atenció a Domicili	SAD
Serveis Residencials d'estada limitada	SREL
Equip / Servei Atenció Infància i Adolescència	EAIA / SEAIA
Serveis d'Intervenció Socioeducativa	SIS
Prestacions econòmiques d'urgència social	PEUS
Centre Residencial Acció Educativa	CRAE
Servei d'Informació i atenció a les dones	SIAD
Servei d'Atenció Integral	SAI
Col·lectiu de lesbianes, gais, transsexuals, bisexuals i intersexuals	LGTBI
Pla d'Atenció Integrada Social i Sanitària	PAISS

Renda Mínima d'Inserció.	RMI
Recull Unificat Dades dels Ens Locals	RUDEL
Plataforma d'Afectats per la Hipoteca	PAH

9.2. Índex de gràfics

Gràfic 1	Municipis per trams de població. Catalunya. 2018	28
Gràfic 2	Gènere dels representants polítics	59
Gràfic 3	Partit polític per gènere	60
Gràfic 4	Partit polític segons càrrec	60
Gràfic 5	Formació per gènere	61
Gràfic 6	Formació segons càrrec	62
Gràfic 7	Professions polítics segons vinculació àmbit social i gènere	63
Gràfic 8	Professions polítics segons vinculació àmbit social i càrrec	63
Gràfic 9	Dedicació a la política per gènere	64
Gràfic 10	Dedicació a la política segons càrrec	65
Gràfic 11	Compaginació amb altres àmbits de responsabilitat política per gènere	67
Gràfic 12	Compaginació amb altres àmbits de responsabilitat política segons càrrec	68
Gràfic 13	Any d'inici en la política local per gènere	69
Gràfic 14	Any d'inici en la política local segons càrrec	70
Gràfic 15	Mandat inici responsabilitat serveis socials per gènere	71
Gràfic 16	Mandat inici responsabilitat serveis socials segons càrrec	71

9.3. Índex de taules

Taula 1	Dades bàsiques dels serveis socials a Catalunya. 2017	36
Taula 2	Àrees bàsiques de serveis socials de les comarques gironines. 2017	49
Taula 3	Regidors de serveis socials d'ajuntaments de més de 20.000 habitants entrevistats	51
Taula 4	Regidors de serveis socials de les capitals de comarca amb menys de 20.000 habitants entrevistats	52
Taula 5	Consellers comarcals de serveis socials entrevistats	52
Taula 6	Grup de discussió de comandaments (5/6/2019)	54
Taula 7	Grup de Discussió del professionals de municipis de menys de 5.000 habitants (14/05/2019)	54
Taula 8	Codificació de les entrevistes i grups de discussió	57
Taula 9	Noms de les regidories i conselleries comarcals	72
Taula 10	Ràtios de professionals dels SBAS de la demarcació de Girona. 2017	92
Taula 11	SIS i Centres Oberts de la demarcació de Girona. 2019	103
Taula 12	Àrees bàsiques de serveis socials comarcals de la demarcació de Girona. 2019	111

9.4 Índex de figures

Figura 1	Saber-poder-voler en la gestió local	175
----------	--------------------------------------	-----



COL·LEGI OFICIAL
DE TREBALL SOCIAL
DE CATALUNYA

www.tscat.cat

Amb el suport de:



Generalitat de Catalunya
**Departament de Treball,
Afers Socials i Famílies**



**Diputació
Barcelona**



Ajuntament de L'Hospitalet

