



**ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA
SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES AMB DISCAPACITAT
INTEL·LECTUAL**
Ramona Torrens Bonet

ISBN: 978-84-693-5408-7
Dipòsit Legal: T-1398-2010

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

Ramona Torrens Bonet

ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR.
L'evolució de la iniciativa social en l'atenció a persones
amb discapacitat intel·lectual

TESI DOCTORAL



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social

Tarragona
2009

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

Ramona Torrens Bonet

ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR.
L'evolució de la iniciativa social en l'atenció a persones
amb discapacitat intel·lectual

TESI DOCTORAL

dirigida pel Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz

Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona
2009

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

Índex

Agraïments

Listat d'acrònims

Índex de quadres, taules i gràfics

CAPÍTOL I. L'objecte d'estudi i el mètode	1
1.1. Presentació i justificació de l'objecte d'estudi	1
1.2. Plantejament metodològic	11
1.2.1. Enfocament del model de recerca	11
1.2.2. Procés de delimitació i selecció de l'objecte d'estudi	21
1.2.3. Objectius i hipòtesis	28
1.2.4. Les tècniques i els interlocutors.....	31
1.2.4.1. L'observació documental.....	32
1.2.4.2. L'entrevista	33
1.2.4.3. El grup de discussió	36
1.2.4.4. L'elecció dels informants	37
1.2.5. Tractament i anàlisi de la informació	41
PRIMERA PART	45
CAPÍTOL II. El paper del Tercer Sector en el marc de la dialèctica Estat - societat civil.....	47
2.1. Les esferes de l'estructura social	51
2.2. Estat - societat civil.....	57
2.2.1. La societat civil en les democràcies modernes	60
2.3. Estat - Mercat - Tercer Sector	70
2.3.1. Aproximació conceptual al Tercer Sector	71
2.3.2. El Tercer Sector i l'economia social.....	78
2.3.3. La relació entre el sector públic i el Tercer Sector	83
CAPÍTOL III. El context institucional i normatiu	101
3.1. Els serveis socials	103
3.1.1. Conceptualització dels serveis socials	105
3.1.2. Un repàs a la història dels serveis socials a Catalunya	112
3.1.2.1. Configuració dels serveis socials	113
3.1.2.2. Transformació del model de serveis socials	118
3.1.2.3. Maduració del Sistema públic de serveis socials.....	120
3.2. El Sistema de serveis socials a Catalunya.....	122
3.2.1. Estructuració del Sistema	129
3.2.1.1. Les prestacions	131
3.2.1.2. Règim competencial i organitzatiu	139
3.2.2. La iniciativa privada	143
3.2.2.1. El lloc de la iniciativa privada en el Sistema de serveis socials.....	145
3.2.2.2. Els mecanismes de col·laboració.....	149

CAPÍTOL IV. L'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual	155
4.1. Referència històrica als fets més rellevants en l'atenció de les persones amb discapacitat	157
4.2. Tipologies i modalitats de serveis.....	162
4.2.1. Serveis de suport a la persona amb discapacitat intel·lectual	165
4.2.2. La creació de treball per a persones amb discapacitat.	172
4.2.2.1. El sector de treball protegit. Els Centres Especials de Treball (CET).....	173
4.2.2.2. El sector de treball ordinari.....	182
SEGONA PART	193
CAPÍTOL V. L'estructura organitzativa i de gestió	195
5.1. La finalitat. La renovació constant dels objectius	196
5.2. La personalitat jurídica. Transformacions i continuïtats	209
5.3. La professionalització: principals canvis en les estructures de gestió	226
5.4. Els processos de lideratge: entre el carisma i l'eficiència	241
5.5. La base social: dinàmiques de latència i protagonisme	248
CAPÍTOL VI. L'activitat de les entitats d'iniciativa social (EIS)	259
6.1. La funció assistencial: l'atenció personal i social	263
6.1.1. El suport i l'acolliment residencial	268
6.1.2. La teràpia ocupacional	275
6.2. La funció d'inserció laboral: la formació i l'ocupació laboral.....	280
6.2.1. Entorn protegit versus inserció a l'empresa ordinària: principis i contradiccions	282
6.2.2. Les unitats de negoci	290
6.2.3. Els proveïdors	303
6.2.3.1. Les administracions públiques: de proveïdors a coresponsables.....	303
6.2.3.2. L'empresa privada mercantil: de proveïdors a col·laboradors	308
6.3. Dialèctica entre la funció empresarial i la funció social.	316
CAPÍTOL VII. Dependència i coresponsabilitat: el camp relacional de les EIS	325
7.1. Les entitats d'iniciativa social i l'administració autonòmica	325
7.1.1. La capacitat de resposta	331
7.1.2. La responsabilitat pública: entre la praxi i la normativitat	342
7.1.3. El finançament públic	348
7.2. Relacions amb l'entorn més proper.	359
7.2.1. Els veïns: l'administració local	362
7.2.2. Els companys: les EIS del sector.....	367
7.2.2.1. Motivacions i desencadenants	368
7.2.2.2. Tres nivells de relacions	370
CAPÍTOL VIII. Conclusions i perspectives de futur	385
CAPÍTOL IX. Bibliografia	401

Agraïments

És difícil posar per escrit la gratitud. He comptat amb el suport de molta gent, la família, els amics, els companys de feina, els informants, ... que m'han fet sentir que fer una tesi és en realitat un treball en equip.

Al Gerard Fernández, al José Carlos Eiriz, al Jaume Marín, que admiro personalment i professionalment. Com a interlocutors i com amics, m'han participat els seus projectes, el seu coneixement i les seves inquietuds. Les expectatives que han dipositat envers la meva feina han estat en la base de la meva motivació. A totes les persones "informants", per compartir la seva experiència amb mi i, a aquelles que donen sentit a la feina d'aquests professionals que m'han acollit amb petons, somriures i abraçades.

Al Joan Josep Pujadas, el meu director, al que li dec i li agraeixo la confiança que ha tingut amb mi des del començament valorant l'aportació d'aquest treball. S'ha sabut fer present per ajudar a mantenir el rigor i la continuïtat en la feina, de vegades amb paraules i gestos, d'altres amb silencis i espera. Ell sap que he necessitat tant una cosa com l'altra.

A les meves companyes d'àrea i amigues, la Carmina Puig i la Ma. Victòria Forns. A la Carmina per la riquesa i per la complicitat que ha representat per mi convergir en el mateix moment en aquest procés. A la Ma. Victòria per la complementarietat amb la que ha crescut la nostra carrera acadèmica en el Treball Social. A la Montse, que sempre l'he sentit al meu costat, incondicional i disposada. Per donar sentit i paraules a allò que vull dir. Gràcies pel suport i per les orientacions que sempre han estat generoses, encertades i de gran qualitat. A la Laura i a la Yolanda, per l'afecte i la calidesa. Saben ser-hi, quan cal.

Al Josep, per l'esforç d'entendre-ho i per animar-me quan hi havia moltes coses més importants per atendre. Al Roger i al Marc, per la seva presència i paciència i pels seus comentaris espontanis *–mare, estàs contenta?, mare, quan s'acabarà això!*. A la Magda i la Rosa que, sensibles al meu estat anímic, m'han escoltat i acompanyat durant tot aquest temps. A la resta de la família, amics i companys de feina pel seu interès.

Al pare i a la mare, per moltes coses i per tot.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

Llistat d'acrònims

ACAPPS:	Associació Catalana per a la Promoció de les Persones Sordes
ACTAS:	Associació Catalana de Treball amb Suport
AFEM:	Asociación Patronal de Centros Especiales de Trabajo
AFEM:	Asociación Patronal de Centros Especiales de Trabajo
AMMFEINA:	Agrupació catalana d'entitats per a la inserció laboral de persones amb malaltia mental
APPS:	Federació Catalana pro persones amb discapacitat intel·lectual
BOE:	Boletín Oficial del Estado
C.R:	Servei de Centre Residencial
CDR:	Comité de les Regions
CEOMA:	Confederación Española de Organizaciones de Mayores
CEPES:	Confederación Empresarial Española de la Economía Social
CERMI:	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
CET:	Centre Especial de Treball
CIF:	Classificació Internacional del Funcionament, la Discapacitat i la Salut
CO:	Centre Ocupacional
COCARMI:	Comité Català de Representants de Persones amb Discapacitat
COCEMFE:	Confederación Estatal de Minusvalidos Físicos de España
CRAE:	Servei de Centre Residencial d'Acció Educativa
CREI:	Servei de Centre Residencial d'Educació Intensiva
DOGC:	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
E.1A:	Entitat d'iniciativa social: Associació (1)
E.1C:	Entitat d'iniciativa social: Cooperativa (1)
E.1F:	Entitat d'iniciativa social: Fundació (1)
E.2A:	Entitat d'iniciativa social: Associació (2)
E.2C:	Entitat d'iniciativa social: Cooperativa (2)
E.2F:	Entitat d'iniciativa social: Fundació (2)
E.3A:	Entitat d'iniciativa social: Associació (3)
E.3C:	Entitat d'iniciativa social: Cooperativa (3)
E.3F:	Entitat d'iniciativa social: Fundació (3)
ECAS:	Entitats Catalanes d'Acció Social
ECOM:	Confederació ECOM. Moviment associatiu d'organitzacions de persones amb discapacitat física.
EIS:	Entitats d'Iniciativa Social
EIS:	Entitats d'Iniciativa Social
EVO:	Equips de Valoració i Orinetació
FEAPS:	Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual

FECAFAMM:	Federació catalana d'associacions de familiars i persones amb problemes de salut mental
FESOCA:	Federació de Persones Sordes de Catalunya
FNAS:	Fondo Nacional de Asistencia Social
FNPIO:	Fondo Nacional del Principio de Igualdad de Oportunidades
FNPT:	Fondo Nacional de Protección del Trabajo
GEIE:	Grupo Europeo de Interés Económico de Trabajo Social
ICAP:	Inventari per a la Planificació de Serveis i Programació Individual.
ICASS:	Institut Català d'Assistència i Serveis Socials
ICNPO:	Classificació Internacional d'Entitats No Lucratives
INCASOL:	Institut català del sòl
LL.R:	Servei de Llar residència
LLISMI:	Llei d'Integració Social dels Minusvàlids
LOGSE:	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España
NPO:	Non-profit organizations
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Economico
OMS:	Organització Mundial de la Salut
ONCE:	Organización Nacional de Ciegos Españoles
ONG:	Organització no governamental
PAS:	Pla d'Actuació Social
PIRMI:	Pla Interdepartamental de Renda Mínima d'Inserció
PNC:	Pensió no contributiva
SAEJ:	Servei d'acompanyament especialitzat a joves tutelats i extutelats
SCAPS:	Servei complementari d'ajustament personal i social
SCSS:	Sistema Català de Serveis Socials
SEAIA:	Servei especialitzat d'atenció a la infància i a l'adolescència
SEREM:	Servei Social de Recuperació i Rehabilitació de Minusvàlids
SINERGRUP:	Grup d'entitats amb sinèrgia social
SMI:	Salari mínim interprofessional
SOI:	Serveis Ocupacionals d'Inserció
SSIL:	Servei de Suport a la Integració Laboral extern
STO:	Serveis de Teràpia Ocupacional
SVD:	Servei de valoració de la dependència
TS:	Tercer Sector
TSM:	Trastorns mentals severes
UDP:	Unión Democrática de Pensionistas
USAP:	Unitats de Suport a l'Activitat Professional
XBRP:	Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública

Índex de quadres, taules i gràfics

Quadres

Quadre 1: Relació d'entitats que han constituït les unitats d'observació segons forma jurídica	26
Quadre 2: Esquema de l'anàlisi conceptual i temporal	43
Quadre 3: Classificació internacional d'entitats no lucratives (ICNPO)	76
Quadre 4: Perspectiva històrica de les relacions entre el sector públic i el Tercer Sector	96
Quadre 5: Tipus de prestacions	132
Quadre 6: Relació de serveis socials d'atenció primària	133
Quadre 7: Relació dels Serveis Socials Especialitzats per sectors d'actuació	135
Quadre 8: Relació dels serveis socials especialitzats que en la legislació no tenen correspondència respecte del sector d'actuació	137
Quadre 9: Relació de prestacions econòmiques	138
Quadre 10: Relació de prestacions tecnològiques.....	139
Quadre 11: Esquema de l'estructura funcional i territorial del Sistema Català de Serveis Socials.....	142
Quadre 12: Resum dels fets claus que han marcat l'evolució històrica del panorama de les discapacitats a Catalunya	160
Quadre 13: Modalitats de serveis de suport i acolliment residencial	163
Quadre 14: Modalitats de serveis de Teràpia Ocupacional i de suport a la inserció laboral	164
Quadre 15: Descripció dels serveis de suport i d'acolliment residencial	166
Quadre 16: Descripció dels serveis de dinamització del temps de lleure	168
Quadre 17: Descripció de les modalitats de serveis de Centres Ocupacionals.....	170
Quadre 18: Descripció dels serveis prelaborals per a persones amb trastorns mentals severes	172
Quadre 19: Síntesi dels serveis d'inserció sociolaboral.....	180
Quadre 20: Forma jurídica de les entitats sense afany de lucre que ofereixen serveis de Centres Especials de Treball a Catalunya.....	182

Quadre 21: Descripció de les unitats de negoci de “manufactura” per entitats.....	292
Quadre 22: Descripció de les unitats de negoci de “serveis” per entitats	292
Quadre 23: Descripció de les unitats de negoci de “producció pròpia” per entitats.....	293

Taules

Taula 1: Evolució de l'oferta de serveis i places per a persones amb discapacitat segons la modalitat de serveis i la titularitat.....	24
Taula 2: Evolució de l'oferta de serveis i places segons modalitat de serveis i titularitat al camp de Tarragona.....	25
Taula 3: Any de creació i nombre d'usuaris al 2008 dels serveis de suport a la llar i d'acolliment residencial.....	274
Taula 4: Any de creació i nombre d'usuaris al 2008 dels serveis de Centre Ocupacional per entitats.....	280
Taula 5: Any de creació del CET i nombre de treballadors amb discapacitat intel·lectual al 2008 per entitats.....	291

Gràfics i mapa

Gràfic 1: La unitat d'anàlisi en un punt d'intersecció	50
Gràfic 2: El Tercer Sector en la intersecció	69
Mapa 1: Distribució dels CET's a Catalunya per comarques	181
Gràfic 3: Distribució de treballadors amb discapacitat per tipologia d'activitats.....	294

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL I.

L'objecte d'estudi i el mètode

1.1. Presentació i justificació de l'objecte d'estudi

L'objecte d'estudi d'aquesta recerca es situa en el marc del sistema de serveis socials conformat en l'Estat social, democràtic i autonòmic. Molt sovint, en els estudis realitzats sobre el sector de serveis socials, com a serveis de benestar social, s'aborda la història d'aquest sistema de protecció des d'una dimensió política, tècnica i econòmica molt centrada en l'enfocament institucional. En aquests estudis el Tercer Sector hi apareix com un element que hi és present, però poques vegades en constitueix la principal unitat d'anàlisi. Per altra banda, els estudis sobre el Tercer Sector es centren, especialment, en identificar, definir, categoritzar i caracteritzar tot un conjunt d'organitzacions i moviments socials que operen en la societat i que sorgeixen de la mateixa societat civil, és a dir, de forma autònoma i independent de l'acció dels poders públics. Les organitzacions i moviments vinculats a l'acció social hi apareixen en tant que formen part d'una d'aquestes tipologies, però, poc sovint es prenen com a unitat d'anàlisi central i, menys encara, són analitzades en relació al sistema de serveis socials.

Aquesta realitat, entre d'altres coses, és el reflex de l'evolució històrica que ha seguit, per una part, la configuració de l'actual sistema de serveis socials i, per l'altra, la mobilització de la societat civil per donar resposta a aquelles necessitats no satisfetes pels altres sectors (el mercat i l'Estat). És també un reflex que quan es parla de "sistema" de serveis socials s'interrelaciona amb l'acció dels poders públics que s'operativitza a través de les diferents administracions públiques. S'identifica als polítics, tècnics, professionals de les administracions com els "actors" del sistema. Quan des del sistema es fa referència al Tercer Sector no es parla de "societat civil", sinó d'*operadors* que s'afegeixen al sistema per proveir serveis i prestacions. Les

entitats d'iniciativa social, són *operadors* cada vegada més presents en els discursos oficials, però continuen sent tractades de forma subalterna respecte a la seva inclusió en el sistema. I, es parla “d'inclusió” que ja és una expressió amb molta càrrega simbòlica, perquè sembla que abans no hi eren.

Per tant, en el camp de l'atenció social, l'acció de la societat civil i la construcció del sistema de serveis socials són tractats com a realitats diferents, si bé s'accepta que paral·leles. Sovint “societat civil” s'associa a altruisme, a filantropia, a voluntariat, a informal; mentre que “sistema” es vincula a allò formal, institucional, allò que pertany al domini del sector públic.

Aquesta tesi connecta aquestes dues realitats, per tal de conèixer quin és el lloc que ocupa l'acció de la societat civil a través de la Iniciativa Social en la provisió de serveis socials. La hipòtesi, que es feia recurrent en la fase de preparació i projecció de la recerca era la següent: **quan l'administració pública limita o redueix la seva implicació en la gestió directa dels dispositius d'assistència i de serveis socials que són de responsabilitat pública i, delega en mans de la iniciativa social, tendeix a perpetuar els models d'atenció institucionalitzats ja que formen part del mateix sistema assistencial.**

L'objecte d'estudi d'aquesta tesi, és la producció i la provisió de serveis socials¹. Es refereix al subjecte i a la manera de produir i de fer la provisió de les diferents modalitats de respostes. No s'ha de confondre amb els responsables ni amb els finançadors, ja que poden ser diferents. En parlar d'agents de provisió en serveis socials partim de quatre sectors clàssics: 1) el comercial o mercantil, que actua a la recerca del lucre; 2) el tercer sector, és a dir les organitzacions sense ànim de lucre; 3) el sector públic, on es distingeixen els diferents nivells administratius que hi intervenen (autonòmic, comarcal, municipal), 4) i el sector informal, on ocupa un lloc destacat la família. Aquest darrer sector, no forma part pròpiament dels serveis socials, però pot ser un indicador de les insuficiències del sistema i del grau d'assumpció de les responsabilitats públiques.

Reprement la hipòtesi plantejada, l'agent d'interès per aquesta tesi és el Tercer Sector , més concretament el Tercer Sector d'Acció Social al qual em referiré com a “Iniciativa

¹ La provisió d'un servei públic és una decisió política consistent en disposar si s'oferta o no un determinat servei. La producció d'un servei públic consisteix en concretar si és la pròpia agència pública la que produirà el servei que ha decidit anteriorment proveir (Vernis, 2000: 239).

Social", en tant que, en l'exercici de la funció que li delega l'administració pública, esdevé una extensió del braç de l'administració². En les entitats d'iniciativa social (EIS) hi conflueixen totes les dimensions dels serveis socials³:

1. *La necessitat.* És la dimensió bàsica dels serveis socials i legitima de forma molt singular l'existència de la iniciativa sense ànim de lucre. És una dimensió molt condicionada per les característiques que pren en cada moment i se la qualifica de *motor de canvi*, pel seu dinamisme complex, ja que la seva satisfacció provoca noves necessitats i aspiracions. La importància i les característiques de les necessitats en la societat actual es posen de relleu en el conegut assaig de Heller (1999) que considera que la nostra època s'ha d'entendre des de la perspectiva de la creació de necessitats, de la percepció de les necessitats, de la distribució de necessitats y de la seva satisfacció. Suggereix que la forma moderna de creació, percepció i distribució de les necessitats augmenta la insatisfacció amb independència que qualsevol necessitat concreta es vegi realment satisfeta.

El caràcter històric de les necessitats, és a dir, la relació entre aquestes i el temps i l'espai, és un aspecte clau que s'afronta en aquesta tesi. Les necessitats canvien amb el temps i segons el nivell de desenvolupament, però el que importa segons Martínez de Pisón (1998) és que amb el criteri de les necessitats es pretén preservar la integritat del les persones. Els serveis socials tenen per objecte la cobertura de necessitats, però *"su objeto no son, pues, las necesidades y aspiraciones humanas en general, sino las carencias de su cobertura o realización"* (Casado i Guillén, 2002, 136). Des d'una perspectiva residual, la definició de quines són les necessitats que corresponen als serveis socials s'acostuma a fer de forma negativa quan s'hi inclouen totes aquelles necessitats individuals i socials no cobertes que no corresponguin a altres àrees, com salut, educació, treball, habitatge o assegurances i subsidis de renda. Quan es concreten les necessitats segons el temps i l'espai s'estableix una prioritització que provoca la divisió d'allò bàsic i allò complementari que, com veurem, repercuteix en el reconeixement dels drets i en el finançament.

² Al llarg de tota la tesi utilitzaré les sigles EIS per referir-me a les Entitats d'Iniciativa Social.

³ Dimensions dels serveis socials que utilitza Vilà (2003): Necessitats i aspiracions, drets i llibertats, deures i responsabilitats, fonts de finançament, tipus de respostes i agents de provisió.

2. *Els drets i les llibertats.*

“Su concepto de necesidades básicas remite directamente al concepto de derechos sociales, ya que las necesidades sociales básicas son derechos morales que se transforman en derechos sociales y civiles a través de las políticas sociales” (Roldan, 2001, 26-27)⁴.

Aquesta és una posició que posa de relleu la força normativa de les necessitats i la implicació entre necessitats i drets. Martínez de Pisón (1998) apunta el caràcter convencional de les necessitats, en tant que esdevé l'element d'on deriva la seva força normativa. De manera que és la convenció el que fixa el nivell de cobertura de les necessitats i, així, es justifica el caràcter històric que possibilita la seva adaptació a les noves realitats socials i econòmiques. S'exigeix, doncs, en aquesta recerca prendre en consideració les variacions del sistema normatiu durant el període d'anàlisi de les entitats d'iniciativa social objecte d'estudi.

De la classificació de drets en civils, polítics i socials, els serveis socials s'inscriuen bàsicament en els drets socials (també anomenats *drets prestacionals*) ja que suposen una activitat de l'Estat que actua en la vida econòmica i social per assegurar unes mínimes condicions per a tots els ciutadans i, especialment pel que fa a garanties, per als col·lectius més vulnerables.

3. *Els deures i les responsabilitats.*

Molts dels drets socials són de recent reconeixement i comporten una intervenció de l'Estat. El paper del sector públic, mitjançant polítiques, intervencions i prestacions, no exclou que les persones, famílies i la iniciativa privada (social o mercantil) no tinguin determinades obligacions.

Al llarg de la tesi abordo diferents responsabilitats: en primer lloc, les responsabilitats públiques, que determinen el contingut, el repartiment de les competències entre les diferents administracions i les diferents modalitats de gestió; en segon lloc, les responsabilitats del sector privat i, en concret les de la iniciativa social, analitzant en els diferents períodes les seves responsabilitats tant les adquirides com les obligatòries, i, per últim, de forma indirecta, ja que la unitat d'anàlisi no són els serveis i

⁴ Es refereix a una concepció de necessitats universals bàsiques de Doyal i Gough (1994) que operativitzen en onze categories: aigua i menjar, habitatge, treball, entorn físic, sanitat, necessitats de la infància, grups de suport, seguretat econòmica, seguretat física, educació i control de naixements i criança.

prestacions en sí que rep l'usuari, sinó les entitats que les organitzen, les responsabilitats i obligacions dels usuaris i les famílies.

4. *El finançament.* Garantia de drets implica finançament. En el plantejament de partida que he exposat centro la tesi en aquells *serveis que són de responsabilitat pública*. Són els poders públics qui han de promoure la prestació dels serveis socials mitjançant l'aportació de mitjans financers, tècnics i humans. Les formes de finançament públic ens donen informació sobre la fortalesa del dret, sobre el nivell de compromís i sobre la continuïtat dels serveis. Però, sobretot, és d'interès per aquesta tesi, que les modalitats de finançament ens indiquen el lloc que ha ocupat la iniciativa social dins el conjunt del sistema i com limiten la capacitat d'innovació de les EIS i perpetuen els models d'atenció institucionalitzats. Un abordatge més profund l'aconseguim quan hi incorporem la perspectiva històrica.

La unitat d'anàlisi no ve definida només a partir dels serveis que s'ofereixen sinó de l'anàlisi de l'entitat, la institució, l'organització que els gestiona i oferta. En aquest sentit les EIS objecte d'aquesta tesi presenten diferències significatives respecte altres organitzacions que integren el conjunt del Tercer Sector. Ofereixen dos nivells de serveis: un nivell assistencial, que s'inclou dins els serveis socials i, un segon nivell d'integració laboral, que atorga a l'entitat una dinàmica de base empresarial. Veurem com aquesta singularitat és la base de les seves principals avantatges i fortaleces, si bé no està exempta de contradiccions i amenaces.

5. *Les respostes.* La resposta a la manca de cobertura de determinades situacions de necessitat és la raó de ser del conjunt dels serveis socials, però molt específicament de les entitats d'iniciativa social perquè són l'expressió de la resposta col·lectiva i civil per afrontar aquelles situacions no cobertes generalment pel sector públic i/o pel sector privat mercantil. Seguint amb la classificació de les respostes feta per Vilà (2003) i d'acord al perfil de les EIS objecte d'estudi en aquesta tesi, analitzo les respostes en *serveis d'atenció intermedia i alternativa*, que permeten a la persona afectada continuar vivint en el seu domicili familiar i, els serveis d'atenció *institucional*, que ofereixen una atenció professional i tècnica integral, esdevenint la institució, el domicili habitual de la persona afectada per la situació de necessitat.

Així, doncs, l'anàlisi de les EIS des d'una perspectiva processual, em permet contribuir a la revisió del procés de construcció del sistema de serveis socials a Catalunya que han fet altres autors, com Pelegrí (2004) i Vilà (2003) des de perspectives diferents però complementàries⁵. L'element diferencial de la meua recerca respecte les citades és que tracto aspectes relacionats amb la història dels serveis socials de manera *complementària* i *tangencial*, ja que ho faig en el marc de l'estudi d'un àmbit d'actuació concret dels serveis socials: l'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual. I, encara més quan ho tracto a partir de la perspectiva d'uns agents de provisió circumscrits geogràficament al Camp de Tarragona.

Una altra singularitat d'aquesta tesi és el marc analític en què enquadro la recerca. Enfoco l'anàlisi del lloc que ocupa el Tercer Sector en relació a la pluralitat d'agents que intervenen en la provisió de serveis socials, a partir de la dialèctica entre Estat i societat civil. Tradicionalment el debat s'ha centrat, per molts autors, en una dicotomia simplificada que ha reduït l'Estat a l'aparell de govern i, la societat civil a la seva dimensió més particular i privada d'atenció a uns interessos i necessitats de col·lectius molt concrets. En aquesta tesi vull reflectir com el "ressorgiment" de la societat civil en el procés de democratització de les societats modernes, representa la recuperació de la dimensió pública de la societat civil en tant que ciutadans que vetllen, s'interessen i influeixen en la qüestió pública d'interès general. Dimensió que entronca amb la de la "societat política" que ha estat sostreta de l'Estat en el procés d'assimilació d'aquest a l'aparell de govern. L'anàlisi de la trajectòria d'unes entitats d'iniciativa social que sorgeixen de la societat civil a través de familiars de persones afectades per la discapacitat intel·lectual, em proporciona l'escenari idoni per analitzar com la capacitat de mobilització i d'actuació de la societat civil en un moment històric és cooptada per part dels poders públics i com, en la realitat actual de les EIS, s'expressa la possibilitat de recuperar i reconstruir la dimensió "civil" i pública que les singularitza i les diferencia de les actuacions realitzades per altres agents, bàsicament el mercat i l'Estat.

Així, la unitat d'anàlisi la configuren les entitats d'iniciativa social (EIS) del Camp de Tarragona que sorgeixen de la iniciativa privada de familiars de persones afectades

⁵ Les investigacions específiques sobre la història dels serveis socials a Catalunya són escasses. Alguns dels autors més significatius: Pelegrí (2004) que revisa com s'ha produït el procés de construcció del sistema de serveis socials a Catalunya i analitza els fenòmens culturals que es generen tenint en compte tant la perspectiva dinàmica per apreciar els canvis i continuïtats que s'hi donen, com la més localitzada en el present per observar els indicadors materials i simbòlics més significatius. Vilà (2003) presenta una visió històrica dels serveis socials conformats dins un estat social i democràtic, seleccionant tres períodes per analitzar el procés seguit i les aportacions rebudes per a la formació dels serveis socials arrancant de la transició fins passada la dècada dels anys 90: la gestació, la conformació i la consolidació.

per la discapacitat intel·lectual per cobrir unes necessitats no resoltes pels poders públics.⁶

Perquè una investigació relativa als serveis socials està emmarcada dins un programa de doctorat en Antropologia Social i Cultural?. De les diferents raons que podria utilitzar per justificar aquest encaix, n'assenyalo aquelles que tenen a veure amb la meva trajectòria professional i formativa i aquelles que mostren la singularitat del Departament on presento aquesta tesi. En primer lloc, la construcció de la meva identitat professional ha estat molt significada pels serveis socials. Partint de la meva formació inicial com a treballadora social he invertit vint anys en conèixer, analitzar i comprendre els serveis socials, com a sistema de protecció dins d'un Estat de benestar social. L'exercici de la docència, durant tot aquest temps, m'ha atorgat el privilegi i l'oportunitat de contrastar les contradiccions entre la retòrica i la pràctica dels serveis socials.

He vist com el principi de la universalització animava bona part dels agents socials que van impulsar els serveis socials democràtics. La realitat però, durant molts anys, ha estat diferent i el criteri d'accés a la majoria de les prestacions ha estat condicionat per la verificació de la manca de recursos propis dels beneficiaris i per la disponibilitat de recursos per part de les administracions públiques.

He estat pendent i crítica amb els debats sobre els papers dels poders públics i la resta de proveïdors de serveis. Els postulats més clàssics de la teoria econòmica assumeixen que és més eficient la provisió de serveis a través del lliure mercat que no pas en règim de monopoli, malgrat que s'accepta que el mercat té limitacions quan la demanda no és solvent i, per tant, es deixa als grups socials més pobres fora dels serveis proveïts pel mercat. Altres ideòlegs liberals defensen que la manera més eficient és oferir dos canals institucionals complementaris: el mercantil per als que tenen prou nivell adquisitiu i el públic gratuït o subvencionat per als més pobres. Aquesta opció reforça la divisió social que fa que una part de la població en quedi exclosa perquè no accedeix als serveis públics ni té la capacitat econòmica per accedir als privats. En tots aquests anys hem entès que una provisió universal no implica gratuïtat absoluta i que és compatible amb el copagament dels usuaris d'acord a la seva capacitat econòmica. Recentment, a Catalunya, els debats sobre la universalització han anat prenent cos amb la definició de les prestacions garantides

⁶ En l'apartat metodològic exposo els elements que justifiquen la selecció de les diferents unitats d'observació.

que suposen el reconeixement d'uns drets socials subjectius no vinculats a disponibilitats pressupostàries. Estem en un nivell que vol superar la retòrica ja que s'han establert normativament uns instruments, mentre continuen presents certes contradiccions amb el discurs i amb la seva concreció a la pràctica.

En tot aquest camí tampoc no ha quedat clar el paper que li tocava jugar a l'anomenat Tercer Sector. La pluralitat i l'heterogeneïtat d'organitzacions que s'han agrupat sota el paraigua del Tercer Sector, que és definit en termes negatius quan s'hi integra tot el que no és públic o privat mercantil, no només dificulta la tasca de clarificar el seu rol dins el sistema de serveis socials, sinó que encobreix organitzacions sense afany de lucre o d'economia social que dubtosament responen a valors altruistes o a representacions dels interessos col·lectius. D'altra banda els atributs d'innovació i de denúncia que ha caracteritzat aquestes organitzacions corren el perill de desaparèixer si només són concebudes com a instruments per abaratir costos dels serveis públics.

Amb aquesta breu referència a alguns dels aspectes relatius als serveis socials que han generat debat durant aquests anys i, que entenc ajuden a enquadrar aquesta tesi, il·lustro el context en què s'ha forjat la meua identitat professional. Identitat que ha estat reforçada quan, en la meua formació com antropòloga en el marc del Programa de Doctorat en Estudis Urbans i Moviments Socials, vaig començar a prendre interès per les diferents formes d'organització de la societat civil com a estructures, inicialment, d'autoajuda configurades amb l'objectiu d'abordar aquelles situacions i necessitats no resoltes per altres vies i, en concret pels poders públics. Això em donava el marc reflexiu per treure les organitzacions de familiars de persones afectades per alguna problemàtica, del calaix de sastre que ha esdevingut el Tercer Sector. A finals dels anys 70 i principis del 80 van sorgir associacions d'afectats com una expressió d'un moviment social de caràcter reivindicatiu, constituint-se en la veu de persones mancades personalment i socialment de capacitat per manifestar les seves necessitats. Van créixer com a associacions i van anar assumint responsabilitats per donar resposta a les necessitats dels seus familiars davant l'inactivisme i/o la insuficiència de la intervenció pública. Ara, una gran part d'elles són l'expressió de la gestió indirecta dels serveis socials públics per part de l'administració, és a dir, són gestores de serveis públics i estan integrades dins el sistema de serveis socials. Les EIS objecte d'estudi d'aquesta investigació es constitueixen com una resposta organitzada a situacions i necessitats no resoltes, en mans de familiars de

persones afectades per la discapacitat intel·lectual que actualment ofereixen serveis socials de responsabilitat pública⁷.

L'antropologia, a més a més, em proporciona l'eina metodològica que em permet fer un apropament a l'objecte d'estudi diferent al que s'acostuma a utilitzar habitualment en les recerques en aquest àmbit. Com diu Pelegrí (2002) *"la percepció dels actors implicats en els serveis socials també permet confrontar els models de representació cultural que dominen i, consegüentment, la identitat extraoficial de l'aparell estructural"*. A través de l'etnografia pretenc reconstruir una història de vida intangible de les EIS a través de les visions i percepcions dels qui n'han estat i en són protagonistes. L'etnografia estableix *"un model analític per repensar intersubjectivament els apriorismes que vénen donats pel sistema"* (Pelegrí, 2002). Els protagonistes i els interlocutors de la tesi han estat precisament els diferents agents (fundadors, directius, professionals) que han participat i participen en el desenvolupament de la missió de les EIS.

El marc reflexiu i analític i l'enfocament metodològic que m'ha aportat l'Antropologia entronca amb l'encaix i interès per part del Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social de la Universitat Rovira i Virgili pel món de la intervenció social i el Treball Social. L'encaix es concreta quan el personal docent i investigador de l'àrea de coneixement de Treball Social s'integra al Departament d'Antropologia Social i Filosofia. S'enceten així col·laboracions en projectes de recerca que incorporen la dimensió més aplicada que aporta la intervenció social i l'estudi de les polítiques socials públiques. Aquest interès també es fa palès en les diferents tesis de Treball Social i de Serveis Socials que han estat dirigides per professors de l'àrea d'Antropologia i defensades en aquest departament.

És la meua identitat com a treballadora social el que ha orientat l'objecte d'estudi d'aquesta tesi; la meua formació com a antropòloga m'ha proporcionat el mètode i les eines per a l'acostament al seu estudi. Al llarg del desenvolupament de la recerca he comprovat el difícil que és donar per acabada una recerca. Durant tot el procés s'han anat desprenent molts fils, interessos i perspectives que reclamaven la meua atenció i que he optat per no incorporar, assumint els riscos que se'n poden despendre. La tesi que presento, més que la culminació d'una recerca, ha de ser considerada com una

⁷ Si bé el principal treball empíric l'he fet en relació a aquest perfil d'entitats, per aprofundir a nivell analític a partir del contrast he incorporat també l'experiència d'entitats sense ànims de lucre que sorgeixen en el mateix període com a cooperatives, és a dir de la ma de professionals que intervenen en el sector de la discapacitat intel·lectual en el Camp de Tarragona.

primera etapa que consolida la base de futures recerques que vull seguir desenvolupant.

El text que segueix es divideix en dues parts, integrades cadascuna d'elles per diferents capítols. Prèviament, en aquest primer capítol introductori, presento les dimensions que fonamenten l'enfocament metodològic, els objectius, les hipòtesis de treball i tot el procés de treball de camp, tractament i anàlisi de la informació aportada pels diferents interlocutors de les EIS.

En la primera part, destino un capítol al marc teòric i conceptual que gira entorn la dialèctica Estat-societat civil per enquadrar quin és el lloc que ocupa el Tercer Sector en la producció i provisió de benestar social. Els dos capítols següents (capítols 3 i 4) els destino a presentar el context institucional i normatiu en què les EIS objecte d'estudi desenvolupen la seva activitat. Faig referència, doncs, al procés de construcció dels serveis socials a Catalunya i a l'estructura i marc organitzatiu del Sistema Català de Serveis Socials on s'integren els principals serveis oferts per les EIS. La tipificació i descripció dels serveis d'atenció a les persones amb discapacitat concreten el coneixement del context institucional i normatiu.

En la segona part, faig una anàlisi empírica de l'evolució de les EIS que constitueixen la unitat d'anàlisi d'aquesta tesi, en relació a l'estructura organitzativa i de gestió que han adoptat, en relació a l'activitat, és a dir, serveis i prestacions que desenvolupen i, en relació al marc relacional que han establert durant el seu procés, principalment amb l'administració autonòmica però també entre les entitats del mateix sector. Aquestes tres dimensions d'anàlisi configuren els capítols 5, 6 i 7. L'últim capítol, el destino a plantejar de forma sintètica les conclusions, a fer una prospecció dels elements de debat futur en el sector i de les línies de recerca que enceta aquesta tesi. Seguint a Geertz (1988) és necessari arribar a una comprensió dels processos que permeti contemplar intel·lectualment les possibles realitats futures:

“(…) el marco teórico dentro del cual se hacen dichas interpretaciones debe ser capaz de continuar dando interpretaciones defendibles a medida que aparecen a la vista nuevos fenómenos sociales” (Geertz, 1988: 37).

1.2. Plantejament metodològic

1.2.1. Enfocament del model de recerca

Tot procés d'investigació comença amb un conjunt de qüestions i consideracions que sorgeixen entorn a l'objecte d'estudi. Tanmateix en el transcurs del treball van emergint nous plantejaments que contribueixen a complementar i/o delimitar la recerca.

Quin és el lloc de les entitats d'iniciativa social en relació a la pluralitat d'agents que intervenen en la provisió de serveis socials a Catalunya?. Aquesta ha estat la pregunta que a nivell global ha vertebrat tot el procés de la recerca. Sóc conscient, però, que és una pregunta ambiciosa i que la recerca desenvolupada en aquesta tesi no contempla totes les dimensions, aspectes i perspectives per donar la resposta a aquesta pregunta atenent la complexitat i profunditat que requereix el seu abordatge i la seva anàlisi.

Així, aquesta tesi, sota aquest plantejament general, es concreta en les següents preguntes, tot i que de cadascuna d'elles se'n deriven d'altres :

- Quina ha estat la trajectòria de creació, creixement i consolidació de les entitats d'iniciativa social d'atenció a les persones amb discapacitat?
- Quina ha estat la seva incidència en el desenvolupament del Sistema de Serveis Socials a Catalunya?
- Quina ha estat la incidència de la consolidació del sistema de serveis socials en el procés que han experimentat les entitats fins arribar a la seva configuració i realitat actual?

L'enfocament que he adoptat per respondre aquestes qüestions incorpora diferents dimensions que, alhora que representen les oportunitats i fortaleces d'aquesta tesi, també evidencien els condicionants (que no amenaces) inherents a l'opció d'aproximació a l'objecte d'estudi que he pres. Condicionants i/o límits que obren el futur a d'altres recerques de base empírica per abastar la complexa realitat que s'expressa en la pregunta global de partida.

1.- *La dimensió temporal.*

He optat per estudiar l'encaix de les entitats d'iniciativa social en la configuració dels sistemes de serveis socials a Catalunya des de la perspectiva de l'evolució i procés històric viscut per un grup d'entitats com són les d'atenció a persones afectades per la discapacitat psíquica. No és l'objectiu d'aquesta tesi fer una anàlisi històrica dels serveis socials conformats en un estat social i democràtic, sinó que, a través de l'anàlisi de la trajectòria viscuda per les entitats objecte d'estudi, referim alguns dels moments claus que han significat importants canvis i aportacions en la configuració del sistema, així com el nivell d'incidència d'aquest respecte la conformació de les entitats i a la inversa.

He adoptat la dimensió temporal i la perspectiva processual al llarg de tot el procés de recerca: en la concreció de l'objecte d'estudi, en la selecció dels informants, en la selecció de les fonts documentals, en el disseny del principal instrument de recollida de dades i en el seu tractament i anàlisi. Així, el temps travessa tots els aspectes que es presenten en aquesta tesi. En la primera part quan faig referència al context sociopolític en que es desenvolupen aquestes iniciatives civils i els serveis socials com a sistema de protecció, és la dimensió temporal la que estructura l'ordre expositiu dels fets més rellevants. En la segona part, corresponent a la base empírica de la tesi on analitzo l'evolució de les entitats a partir de tres grans categories (l'estructura organitzativa i de gestió, l'activitat i el marc de relacions), el temps no és la base que estructura l'exposició, sinó que travessa el discurs analític de cada categoria.

La investigació que m'he proposat arrenca a l'entorn de l'anomenada *transició* vers un model d'Estat social i democràtic que té un període de màxima expressió fins al final del segle passat i que determina el model de principis d'aquest segle. He optat per fer una periodització dins de tot aquest procés a partir de criteris centrats en els processos de canvi que han viscut les entitats objecte d'estudi, de manera que he establert tres fases que corresponen a tres períodes concrets: la fase *carismàtica*, que va des de finals dels anys 70 fins a principis dels anys 90; la fase de *professionalització* que té una dimensió temporal més difícil de delimitar però que es desenvolupa durant tota la dècada dels 90 i primers dels 2000; i la fase de *generació de valor*, que es manifesta de forma més explícita durant aquests cinc últims anys i que enquadra l'eix de futur de les entitats. Aquestes fases no volen evocar un criteri evolucionista i de progrés, sinó una criteri d'evolució i de procés. Són períodes seleccionats per analitzar el procés seguit i les principals aportacions rebudes per la formació d'unes entitats d'iniciativa

social d'un àmbit de població i de problemàtica molt concret i del seu desenvolupament en un període històric i en un context geogràfic que coincideix amb la gestació, la conformació i la consolidació (Vilà, 2003) dels serveis socials a Catalunya.

Fer un abordatge de l'objecte d'estudi incorporant la *temporalitat* comporta la possibilitat d'establir al mètode un comportament temporal-seqüencial i la necessitat de transcendir a la simple història d'esdeveniments. Requereix, també, definir l'esdevenir històric, la generalitat del passat, la selecció dels fets històrics més significatius i la captació del procés (diacronia) i la possible globalització posterior.

“La historia es el resultado del esfuerzo, en un sentido creador, por el que el sujeto cognoscente, establece esa relación entre el pasado que evoca y el presente que es el suyo” (Marrou, 1999: 44), *“El passat canvia amb el present”* (Fontana, 2000: 11)⁸. Partint d'aquest reconeixement, que en general es va acceptant, l'investigador s'ha d'esforçar per apropar-se a la comprensió de tot allò que el passat tingui de privatiu i diferent en relació al present. En aquest intent de comprensió es distingeixen dos graus: allò històric viscut *(auto)biogràficament* d'allò viscut *historiogràficament*. Cuesta (1993) entén l'anomenada *història del present* (del temps present, recent o pròxim) com *“toda posibilidad de análisis histórico de la realidad social vigente, que comporta una relación de coetaneidad entre la historia vivida y la escritura de esa misma historia, entre los actores y testigos de la historia y los propios historiadores”* (Cuesta, 1993: 11). Les objeccions que se li formulen es centren en la pèrdua de l'objectivitat i la manca de perspectiva ja que es tracta d'una “història en construcció”, considerant que són processos no tancats. Introdueixo així, la intersubjectivitat com una altra dimensió present en l'enfocament del model de recerca.

2.- Dimensió intersubjectiva.

Es tracta d'una història reconstruïda a partir de la percepció dels actors involucrats, és a dir, les persones que han intervingut en algun o en diversos moments del procés. Es tracta d'unes entitats que tenen poc més de 30 anys d'història, de manera que aquest període relativament curt, històricament parlant, m'ha permès incorporar com a interlocutors els primers fundadors o promotors, que en molts casos continuen estretament vinculats a l'entitat. Per tant, sembla, que estem davant d'una “història del present” ja que per molts dels informants tant el passat com el present són seus.

⁸ Cites extretes de Vilà (2003: 43).

D'acord amb les fases plantejades anteriorment els grans canvis, tant per la seva intensitat com per la seva repercussió, es van produir en el pas de l'etapa carismàtica a l'etapa de professionalització, moment en què hi ha un canvi també en els principals agents que sustenten la presa de decisions, la direcció i la gestió de les entitats. Els diferents agents i la seva posició influeixen en la concepció que es té del procés viscut. S'incorpora, així, una dimensió intersubjectiva, de caràcter dialèctic, per copsar la interpretació diferencial dels fets i del seu impacte.

He delimitat els tercers involucrats en el procés com aquelles persones que han participat en la conformació de les entitats, des de dins, liderant i dirigint des de diferents posicions en l'estructura el funcionament i l'activitat de l'entitat. Els seus discursos tenen valor per si mateixos i el propòsit es centra en aquests i no en certificar l'objectivitat de tots els fets. Pretenc fer una aproximació a l'anàlisi de la incidència mútua que s'estableix entre les entitats i altres sectors i/o actors involucrats (bàsicament, el sector públic a través de les administracions públiques –locals i autonòmiques- i el sector privat a través de les empreses mercantils que proveeixen de feina als treballadors amb discapacitat) a partir de la caracterització del marc de relacions que s'estableixen entre ells, sense comptar i incorporar la perspectiva d'aquests interlocutors externs que han conformat el seu context de proximitat i el marc institucional on s'inscriu la seva activitat. Sóc conscient que amb aquesta delimitació no cobreixo tot l'espectre de visions i que alguns aspectes queden parcialment tractats ja que no introdueixo tots els elements per confrontar les percepcions dels agents interns de les entitats.

La necessitat d'abordar aspectes com la contractació pública de serveis, el finançament públic, la regulació normativa del sector en concret i dels serveis en general, les relacions laborals que s'estableixen amb empreses del sector mercantil, entre d'altres, m'acosten als principis que configuren unes relacions basades en la dependència, la interdependència i la co-responsabilitat, segons la dimensió que es consideri i el moment històric. Per altra banda, els treballs realitzats per altres autors des de posicions més polítiques, tècniques i administratives, m'han aportat de forma teòrica arguments de contrast per emfasitzar els diferents discursos.

El propòsit i, crec, la riquesa, d'aquesta tesi rau en incorporar la veu de persones que sovint s'han mantingut en els marges del sistema, tot realitzant accions socials amb un gran impacte en la vida privada d'un petit sector de la població, però amb poc impacte i incidència visible a nivell polític, a nivell econòmic i, fins i tot, a nivell social. Aquesta

recerca no pretén arribar a unes conclusions explicatives que funcionin com a lleis generals, sinó que la pretensió és descobrir elements significatius que, a partir de la interpretació, permetin una relectura d'allò que representen les entitats. Es tracta de qüestionar els elements de la realitat que sovint són tinguts per obvis i extreure'n el significat, sovint no del tot conscient, que tenen pels actors.

Tres anys d'escoltar, observar i compartir amb ells la seva història, les seves preocupacions actuals i les de futur m'han confirmat la necessitat d'incorporar la seva veu, però també la necessitat que tenen de compartir la seva experiència, de buscar en l'escolta i la capacitat analítica externa la seva legitimitat i les seves aportacions. Refermen aquesta constatació les expectatives que han generat entorn aquesta tesi que lliga amb la seva voluntat d'incorporar la Universitat com un col·laborador, tant pel que fa a la recerca com pel que fa a l'assessorament en termes de qualitat, de gestió econòmica, jurídica i social.

3.- La dimensió interdisciplinar.

La fragmentació de coneixements en disciplines és una imposició de la modernitat i la industrialització, de la qual la complexa societat actual exigeix un replantejament. L'objecte d'estudi d'aquesta tesi exigeix una atenció interdisciplinar ja que és un terreny científic on convergeixen diferents disciplines socials, segons l'element que es consideri: les estructures organitzatives i els sistemes de relacions reclamen l'aportació de la teoria d'organitzacions; l'anàlisi de les cultures organitzatives ens remet a l'antropologia i la sociologia; les diferents formes jurídiques adoptades per les entitats són analitzades des del dret privat; les relacions laborals i les diferents formes de contractació pública requereixen d'elements d'anàlisi propis del dret del treball; la dimensió econòmica present en l'acció productiva de les entitats ens situa en el món empresarial; la ciència política ens proporciona el marc interpretatiu per comprendre el sistema públic de serveis socials en què estan inserides les entitats, així com el sistema de relacions entre els diferents agents que ofereixen aquests serveis, entre d'altres.

D'entrada, no hi ha dubte que la necessitat d'un abordatge interdisciplinar ens situa davant d'un objecte d'estudi d'interès per moltes disciplines, fet que reforça la pertinença d'aquesta tesi i sense dubte l'enriqueix. És, però, un abordatge interdisciplinar sotmès a l'etnografia com la perspectiva epistemològica preponderant.

Per altra banda, però, aquest mateix abordatge, pel que fa a la recerca, expressa un dels principals condicionants: la dificultat de tractar amb profunditat i rigor científic les principals aportacions de cada disciplina. Així, les teories aportades des de diferents disciplines són utilitzades, no com a punt de partida per analitzar una realitat, sinó que l'eix estructurador són els "fets esdevinguts" i per analitzar-los m'he remès a aquelles teories que me'n proporcionen la comprensió, assumint el risc de ser incompletes i, en alguns casos, potser interpretades de forma parcial.

4.- *La dimensió antropològica*

El moviment associatiu que s'inscriu dins el Tercer Sector d'Acció Social apareix, generalment, com un recurs especialment apreciat en situacions que comporten alguna forma d'*estigma* que minva la capacitat d'autonomia funcional i condiona la construcció social del grup de població que el presenta. Això li atorga interès des de la perspectiva de l'antropòleg. Ara bé, les categoritzacions basades en l'estigmatització són un punt de partida mixtificador que amaga altres dimensions. La discapacitat intel·lectual, com a malaltia, no pot ser abordada en absolut com un fenomen marginal, ni com una suposada desviació d'una imaginària normalitat.

"La tendencia a asignar a los antropólogos –y de muchos antropólogos a asimilar como propias- tareas de inventario, tipificación y escrutamiento de 'sectores conflictivos' de la sociedad –a saber, inmigrantes, sectarios, jóvenes, gitanos, enfermos, marginados, etc.- demostraría la inclinación a hacer de la antropología de las sociedades industrializadas una especie de ciencia de las anomalías y las desviaciones" (Delgado, 1999: 10).

La discapacitat i, en general, la malaltia, no són una qüestió marginal per a les ciències socials. És utilitzada per a construir classificacions socials i ha estat relacionada amb moltes situacions d'exclusió o marginació, és cert, però la seva presència potencial i real en la vida de les persones de tota condició social desaconsella abordar-la des d'un enfocament marginalista. Per altra banda, si bé, tant la condició de discapacitat com l'acció de les entitats, ha estat situada i s'ha conformat en els marges de la societat, el procés analitzat em porta a dir que les entitats han estat un "valuós estigma del sistema". L'antropologia permet situar les fronteres del sistema; em permet mirar la realitat des de l'alteritat, que constitueix la meua via analítica.

Sobre la malaltia es construeixen definicions d'alteritat que no tenen perquè coincidir amb diferenciacions socioeconòmiques, ètniques o de qualsevol altre tipus, per molt que els mecanismes de fons d'aquestes categoritzacions siguin pràcticament els

mateixos i es reforcin les unes a les altres (Canals, 2002). L'alteritat subratlla la idoneïtat de l'abordatge antropològic ja que és *“consustancial a lo social definido como un sistema de diferencias instituidas”* (Augé, 1996: 101).

Les conseqüències de la malaltia o l'accident greu obliguen a reestructurar les identitats i els papers que les persones representen en les interaccions socials. En aquest sentit, les entitats d'iniciativa social d'atenció a persones amb discapacitat ofereixen una plataforma d'observació privilegiada sobre aquest fenomen. Apareixen processos relacionats amb la identitat que, al mateix temps, comporten redefinicions del que socialment es considera normalitat; així, l'aportació de les entitats en la configuració del sistema com a dispositiu assistencial, s'inscriu en un marc de manifestacions culturals i de mentalitats que articulen l'anàlisi i el discurs. La significació que tenen per als actors els principals elements conformadors i les dinàmiques internes que s'esdevenen configura la identitat de les entitats i contribueix a definir la seva posició en el conjunt del sistema. Per altra banda, la construcció social de la discapacitat i els canvis esdevinguts en la seva conceptualització i consideració social són, alhora, causa i efecte del resultat del procés de mobilització i organització de la societat civil que, com veurem, sempre opera en relació a la resta d'esferes de la societat (Estat i mercat). Tots aquests aspectes remetent a problemes que ocupen un lloc central en els interessos de l'antropologia social i cultural.

L'antropologia és una ciència adequada per analitzar les polítiques públiques, ja que la formulació de polítiques socials implica necessàriament la consideració del comportament que es pretén canviar mitjançant la seva implementació, de manera que són *“una hipòtesi sobre la relació entre comportament i valors; si volem ser en cert sentit, hem d'actuar en aquesta direcció”* (Van Willigen, 1993:157). L'acció de les entitats d'iniciativa social objecte d'estudi és un bon observatori per analitzar com la implementació d'un “ser” i un “voler ser” contribueix a l'articulació i formulació de les polítiques socials.

Estic d'acord amb Comas d'Argemir (2003) quan ens diu que és necessari desenvolupar la vessant aplicada de l'antropologia social, la seva capacitat orientadora, la qual cosa suposa traduir al llenguatge de la intervenció social (que és el relacionat amb la pràctica, amb l'aplicació) aquells aspectes que es coneixen mitjançant l'ús de categories analítiques i d'instruments teòrics.

“Les aportacions teòriques són bàsiques, perquè només la qualitat dels procediments de coneixement permet aportar alguna contribució a l'acció; però només fent arribar aquests coneixements d'una manera entenedora i amb un enfocament cap a la pràctica, es pot fer efectiva aquesta contribució”. (Comas d'Argemir, 2003: 15)

L'etnografia constitueix la font primària del coneixement antropològic sobre els sistemes socioculturals ja que té un paper crucial en el procés d'acostament, identificació, anàlisi i interpretació de les societats humanes. És el mètode per excel·lència de l'antropologia, ciència social integradora preocupada tant pels aspectes socioculturals com pels històrics, perquè recull i analitza les dades empíriques amb què es poden bastir les teories sobre la societat i la cultura. Etnografiar és observar i enregistrar el comportament humà: allò que fa la gent i allò que diu que fa, dins d'un context específic per després descriure i interpretar la significació d'allò observat en el marc d'unes hipòtesis i postulats teòrics que es volen contrastar. La qualitat del mètodes emprats, amb l'etnografia com a eina bàsica, i l'ús d'instruments analítics sòlids per a la interpretació de la realitat social. “*Una bona etnografia i una bona base teòrica per interpretar les dades*” és el que dona validesa i legitimitat a l'antropologia social en les anàlisis de les qüestions socials (Comas d'Argemir, 2003).

Les ciències socials han pretès, sovint, una aproximació objectivista a la realitat, creant models abstractes de representació social que giren l'esquena a la perspectiva *èmic*, és a dir, al punt de vista que els actors socials tenen del seu entorn més immediat. L'etnografia, però, té com a objectiu bàsic la recollida d'aquests testimonis subjectius, personals, sovint irreductibles a les abstraccions i a les generalitzacions de l'analista. És indispensable incorporar a la perspectiva *ètic* de la teoria social aquestes subjectivitats, que són el punt de partida per conferir uns models interpretatius de la societat amb la base empírica que ens proporcionen l'experiència i els punts de vista de la gent (Pujadas, 2004). La principal aportació dels antropòlegs a l'estudi dels problemes socials actuals rau justament en la seva aproximació qualitativa, en la seva capacitat per fer una etnografia densa i per desvetllar la lògica que hi ha en els comportaments socials. Tal com deia Lévi-Strauss (1988) es requereix tenir una *mirada propera*, fent una immersió en la societat estudiada, per tal de reconstruir les experiències i percepcions de les persones, per poder comprendre, en definitiva. Però també la *mirada llunyana* és necessària: és el que permet analitzar, treure conclusions, proporcionar interpretacions (Comas d'Argemir, 2003: 18).

La recerca de la dialèctica entre la perspectiva *èmic* i la perspectiva *ètic* és el que articula el conjunt de la tesi i en l'anomenat *triangle antropològic* hi trobem la resta d'elements que, junt amb l'etnografia, ho fan possible: la contextualització i la comparació. Per una banda, l'etnografia requereix un treball de rigorosa contextualització. Contextualitzar consisteix en enquadrar la unitat d'anàlisi en l'espai i en el temps. Hem de conèixer els processos històrics locals i globals i tot l'ordre econòmic, social, polític i ideològic que emmarquen les relacions de la nostra unitat d'anàlisi amb el context més ampli que l'envolta. Aquest és l'objectiu de la primera part d'aquesta tesi. Situar el marc global en què s'enquadra el Tercer Sector pel que fa a la dialèctica entre Estat i Societat Civil; l'evolució i desenvolupament dels serveis socials a Catalunya com el context institucional en què la unitat d'anàlisi insereix la seva activitat; i el conjunt de dispositius que normativament s'han establert per a l'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual.

Per altra banda, l'etnografia planteja, a partir de les proves que aporta, un repte més o menys gran al pensament teòric comparatiu, cosa que estimula el plantejament de nous problemes i interpretacions que hauran de ser resolts mitjançant treballs etnogràfics posteriors. Les entitats d'atenció a les persones amb discapacitat constitueixen les unitats d'anàlisi en comparació; la delimitació a les entitats del Camp de Tarragona, a nivell geogràfic i al període a partir de la seva creació, a nivell temporal, constitueix l'univers de comparació; les estructures de gestió, l'activitat i les relacions són els principals elements de comparació. He analitzat la tendència general i, en el contrast amb cada cas en concret, he intentat explicar perquè determinats aspectes particulars no s'adapten plenament a la correlació general.

Un dels principals objectius de l'antropologia és poder arribar a formular generalitzacions del màxim abast universal possible. Comparar ens porta a interpretar unes dades empíriques i aquestes interpretacions esdevenen intents de generalitzacions empíriques (Pujadas, 2004: 22). Però, en el cas d'aquesta recerca que compara realitats molt concretes i delimitades, aquestes generalitzacions interessen en tant que constitueixen hipòtesis per a contrastar amb nous casos empírics i veure si es confirmen o queden falsejades davant l'adquisició d'un nou coneixement empíric. L'etnografia, la comparació i la contextualització realitzades en aquesta recerca, em permeten dir que les entitats d'iniciativa social d'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual han vertebrat l'actual sistema de serveis socials d'atenció a aquest sector. Sostinc que la singularitat d'aquestes entitats respecte del

conjunt del Tercer Sector és que es troben en la intersecció entre l'Estat, el Mercat i el Tercer Sector i que és precisament aquesta posició el que les ha permès créixer i consolidar-se com a dispositius d'atenció integral a les persones amb discapacitat intel·lectual. Generalitzar aquestes dues afirmacions al conjunt d'entitats del Tercer Sector d'Acció Social que incideixen en diferents àmbits de població (gent gran, drogodependències, entre d'altres) requereix incorporar nous casos empírics i, ben segur, noves variables i hipòtesis.

Hi ha, però, un altre argument per a la idoneïtat de l'aproximació etnogràfica a les unitats d'anàlisi d'aquesta recerca i és que, generalment, s'acostuma a presentar els grups estudiats en situacions d'una relativa "normalitat", encara que hi ha elements que permeten marcar certa distància cultural amb l'entorn més proper de l'investigador. La tensió entre identificació i alteritat adquireix una nova dimensió quan es tracta amb persones afectades que pels seus trets socioculturals podrien formar part de les nostres relacions quotidianes. Es tracta d'una "normalitat" molt pròxima, però no és exactament la nostra i això és suficient per a conceptualitzar distàncies sobre les que sustentar l'ideal naturalista de l'objectivitat. La investigació relacionada amb la malaltia i la discapacitat, quan no té l'atenuant de referir-se a ambients socials que ens són més o menys objectivament aliens com és el cas, no pot eludir les implicacions que la situació estudiada té per a l'antropòleg en tant que persona. La situació viscuda per les persones afectades produeix amb freqüència una percepció d'alteritat comparable a la que es té enfront les realitats més exòtiques però, al mateix temps, podem constatar que aquell *altre* tant diferent podem ser nosaltres mateixos o els nostres familiars en qualsevol moment. La compassió i la por obren pas a l'empatia amb la situació dels interlocutors; prendre una actitud totalment objectiva és impossible i inclús contraproduent per a la mateixa recerca. Amb el reconeixement de la nostra vulnerabilitat podem ser alguna cosa més que investigadors aliens a la situació de les persones entrevistades i observades. Els discursos de les persones afectades poden adquirir també un coneixement potencialment útil basat en els aprenentatges d'enfrontament a la malaltia que ens transmeten els membres de les entitats. Coneixement que obre una via d'identificació amb els interlocutors i que ens permet entrar en els seus discursos. Ha estat un coneixement molt útil per facilitar la tasca investigadora però, sobretot, molt ric a nivell personal.

1.2.2. Procés de delimitació i selecció de l'objecte d'estudi

En aquesta recerca conflueixen dues realitats que es desenvolupen en un mateix espai geogràfic i en un mateix context social, polític i econòmic: per una banda, el desenvolupament de la democràcia espanyola ens porta al desplegament d'uns sistemes de serveis socials que materialitzen les polítiques de benestar social; i, per una altra banda veiem com es produeix una recuperació de la societat civil que s'interessa i s'involucra en la realitat social, econòmica i política del seu país. Una societat civil que formalitza i institucionalitza les seves estructures de participació en diverses esferes de la vida social.

Són dues realitats que, a nivell de recerca, obren moltes i diferents formes d'aproximació. La meua aproximació parteix de l'estudi i anàlisi del desenvolupament dels serveis socials a Catalunya, de manera que l'interès pel Tercer Sector es centra en el seu encaix dins d'un Sistema de Serveis Socials que ofereix uns serveis que són de responsabilitat de l'administració pública, però que adopta diferents formes de gestió en la provisió de serveis i diferents formes de col·laboració amb agents privats.

Així, en la fase exploratòria d'aquesta recerca, vaig elaborar un primer registre per identificar les Entitats d'Iniciativa Social (EIS) del Camp de Tarragona que oferien serveis inclosos en la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública (XBRP)⁹. L'inventari que vaig realitzar a partir de la informació que proporciona el Registre d'Entitats i Establiments Socials del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya, el vaig contrastar amb les dades actualitzades de forma anual del Mapa de Serveis Socials de Catalunya i les diagnosis i planificacions definides en els diferents Plans d'Actuació Social (PAS). En el procés d'elaboració de l'inventari i la seva posterior anàlisi observava que:

1. Utilitzar com a primer i principal criteri de selecció de les entitats aquelles que ofereixen serveis subjectes al principi de responsabilitat pública de l'Administració, exclou aquelles que es dediquen bàsicament a la defensa de causes, com per exemple, associacions de veïns, associacions de drets humans, etc. Es tracta de dos

⁹ La XBRP definida per la Llei 4/1994, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i coordinació del Sistema Català de Serveis Socials, vigent fins l'aprovació de la nova llei de serveis socials l'octubre de 2007.

móns que segueixen trajectòries divergents: unes, les orientades a la prestació de serveis a persones, tendeixen a la professionalització i a l'empresarialització, es suporten més en el treball professional que en el voluntari, necessiten la regularitat del finançament procedent de l'Administració i, en el procés de reconeixement institucional, tendeixen a eludir la manifestació de la crítica. Les altres, orientades a la denúncia i a la transformació, es suporten en el treball cívic voluntari, amb poca professionalització i pressupostos reduïts (Ariño, 2004: 99-100).

2. Davant L'heterogeneïtat, la diversitat i la disparitat que caracteritza el conjunt del Tercer Sector i en concret el Tercer Sector d'Acció Social, he optat per ordenar la tipologia d'entitats resultant d'aquest primer inventari en tres grups, bàsicament segons l'origen de la iniciativa en la seva creació:

- a) Organitzacions que van néixer com a grups d'ajuda mútua i reivindicació i que, en molts casos, han anat assumint la gestió de serveis. "Entitats d'ajuda mútua" Ariño (2004) que es caracteritzen per estar conformades per organitzacions creades per la iniciativa d'afectats o familiars, amb una presència molt important de l'orientació cap als propis membres, amb una matriu credencial laica i amb un finançament públic destacat¹⁰. Aquest és el cas de les associacions a favor de persones amb discapacitat, entre les que s'han resolt de diferents maneres la tensió entre la dimensió de moviment associatiu i el caràcter d'empresa de serveis.
- b) Entitats promogudes des de les administracions públiques en un context de privatització de serveis de gestió pública o, almenys, com a alternativa a la creació de serveis de gestió pública reivindicats per algun sector o demandats per alguna problemàtica social emergent. Entitats *d'heteroajuda o d'iniciativa professional*, que sorgeixen per a oferir una prestació aprofitant el marc institucional que els empeny, ja que aquest promou el finançament de determinats projectes. Neixen sota un marc normatiu ja definit i sota unes regles del joc predeterminades.

¹⁰ L'autor fa una classificació de les organitzacions que integren el que ell anomena "voluntariat social" que inclou tant les orientades a la prestació de serveis com les de denúncia i transformació. Utilitza diferents criteris: el nombre de voluntaris, el volum del pressupost i el nivell de finançament públic, la iniciativa de la seva creació, l'orientació estructural (als membres o a tercers) i la matriu credencial (laica o religiosa). Obté sis grups d'organitzacions: entitats d'ajuda mútua, entitats de voluntariat d'altruisme catòlic, de vinculació administrativa, d'iniciativa cívica i d'altruisme laic.

c) Organitzacions promogudes per institucions de l'àmbit de la salut, religioses, financeres o d'altres àmbits, com a plataforma per expandir la seva acció a funcions i objectius de caire social sota plantejaments ideològics que van més enllà de l'atenció a les persones amb discapacitat. Tenen una llarga tradició històrica no només centrada en els contextos locals i han estat (i són) grans proveïdores de serveis socials complint, així, una funció social guiada per diferents plantejaments ideològics. Integren aquest grup, entitats com Càritas, Creu Roja i l'ONCE, anomenades "entitats singulars" per Marbán (2007) que han estat definides per alguns com a estructures "paragovernamentals".

3. L'oferta de serveis i places per part de la iniciativa social, si bé abraça diferents grups de població i problemàtiques, la seva incidència en ells presenta característiques diferents. Observem una important presència d'aquest sector entre aquelles persones i/o problemàtiques vinculades a una situació de dependència, bé per l'edat, bé per malaltia o per condicions econòmiques, socials i culturals molt precàries. A diferència d'altres sectors, l'oferta de serveis d'atenció a persones amb discapacitat, destaca per una elevada oferta per part de la iniciativa privada, bàsicament la d'iniciativa social, enfront l'oferta pública. Observant les dades per serveis d'atenció a persones amb discapacitat i les seves famílies, els habitatges amb serveis comuns, els serveis de Centres Ocupacionals (CO) i els Serveis de Suport a la Integració laboral (SSIL) provenen exclusivament de la iniciativa privada no lucrativa. Aquestes dades il·lustren l'evolució, segons la titulació de les entitats, de l'oferta de serveis i places per a persones amb discapacitat segons les modalitats de serveis a Catalunya i al Camp de Tarragona:

Taula 1: Evolució de l'oferta de serveis i places per a persones amb discapacitat segons la modalitat de serveis i la titularitat

Serveis	Dependència	1996	1998	2001	2004*	2007*
Atenció precoç	Públiques	18	Generalitat 8 A. Local 12	Generalitat 8 A. Local 12	General. 8 A. local 14	
	Privades	39	37	l. social 40 l. mercantil 2	l. social 42 l. mercantil 2	
	Total	57	57	62	66	
Serveis socials D'integració laboral (SSIL)	Públiques	10	10	9	11	11
	Privades	74	97	l. social 113	l. social 120 l. mercantil 4	l. social 123 l. mercantil 4
	Total SSIL	84	107	122	135	138
	Públiques Generalitat	809	112	112	269	267
Públiques A. local	483		464	521	375	
Centres Ocupacionals	Privades	5.950	7.795	l. social 8.887	6.569 (IS+IM)	7.043 (IS+IM)
	Total places	6.759	8.390	9.463	7.359	7.685
Llars, residències i Habitatges amb Serveis comuns	Públiques	136	Generali 84 A. Local 58	Generalitat 84 A. Locals 50	Generalit. 114 A. local 61	Generali 137 A. local 65
	Privades	1.589	1.806	l. social 2.111 l. mercantil 40	2.048 (IS+IM)	2.202 (IS+IM)
	Total places	1.725	1.948	2.285	2.223	2.404
Equips valoració i Orientació	Total EVO (nombre de serveis)	13	14	Pública 10 l. social 4	Pública 10 l. social 3	Pública 10 l. social 3
Centres de dia D'atenció especialitzada	Públiques	282	Generalit 245 A. Local 30	Generalit 275 A. Local 30	Generali. 276 A. local 30	Generali. 315
	Privades	845	426	l. social 449	151 (IS+IM)	316 (IS+IM)
	Total places	1.127	701	754	457	631
Centres residencials	Públiques	768	Generalitat 678 Admi. Local 16	General 797 A. local 16	General. 812 A. local 34	General. 882 A. local 34
	Privades mercantils	450	450	450	1.811 (IS+IM)	2.344 (IS+IM)
	Privades iniciativa social	1.480	1.375	1.551		
	Total places	2.608	2.519	2.814	2.657	3.260

(*) Les dades dels usuaris dels serveis corresponents als anys 2004 i 2007 són els finançats pel Departament de Benestar i Família. Per tant el nombre és superior si hi sumem les places no finançades.

Elaboració pròpia a partir de Rubiol, G. i Vilà, A. (2003), les actualitzacions de dades del 1996, 1998, 2004 i 2007 del Mapa de Serveis Socials de 1996 i del IV PAS (2003-2006).

Taula 2: Evolució de l'oferta de serveis i places segons modalitat de serveis i titularitat al camp de Tarragona

	Oferta pública				Oferta privada				Total	
	Generalitat		Ad. Local		I. Social		I. Mercantil			
	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007
Habitatges	--	--	--	--	88	156**	--	**	88	156
Residències	92	104	--	--	24	309**	450	**	566	413
C. ocupacionals	--	--	--	--	597	615**	--	**	597	615
Centres de dia E.	25	25	--	--	--	--	--	--	25	25
(*) E. Valor. Orien.	1	1	--	--	--	--	--	--	1	1
(*) S. atenció precoç	1	1	4	4	2	1	1	1	8	8
(*) S.Supot Int. Lab.	--	--	--	--	8	10	--	--	8	10

Font: Elaboració pròpia a partir de: IV PAS (2003-2006) del Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya i de l'actualització de les dades bàsiques del 2007 del Mapa de Serveis Socials.

(*) Es comptabilitzen serveis

(**) L'actualització de les dades bàsiques del 2007 del Mapa de Serveis Socials, no distingeix específica les dades de l'oferta privada segons si és d'iniciativa social o mercantil. Per tant aquestes dades corresponen a tota l'oferta privada. Per altra banda, les dades del 2007 corresponen a les places finançades pel Departament d'Acció Social i Ciutadania i per tant no recullen el total de places existents en el camp de Tarragona.

4. Respecte el nombre i tipologia de serveis oferts pel conjunt de les entitats en els diferents sectors, les entitats d'atenció a les persones amb discapacitat són les que més diversitat de tipologia de serveis concentren en una mateixa entitat.

5. Observant les formes jurídiques adoptades per les entitats, també en aquest sector, conflueixen les tipologies més freqüents en el Tercer Sector: associacions, fundacions i cooperatives.

Així, el sector d'atenció a persones amb discapacitat m'oferia un contrast interessant, tant pel que fa a la confluència en una mateixa entitat de dues funcions complementàries (i, per tant diversitat de serveis) però amb exigències de funcionament diferents (la social-assistencial i la d'integració laboral) com per les formes jurídiques adoptades, no només d'una entitat respecte d'una altra sinó pels canvis adoptats dins d'una mateixa entitat (bàsicament d'associació a fundació). Per altra banda estem davant d'entitats que en el seu origen han estat la màxima expressió de la capacitat de la societat civil per buscar resposta a les seves necessitats i que ara, passats els anys, es defineixen a elles mateixes com a "empresa". Això els atorga un tret diferencial respecte a la resta i em permet un

contrast amb les lògiques de la iniciativa privada mercantil imprimint així un escenari atractiu i singular per a l'estudi de l'oferta privada de serveis socials de responsabilitat pública.

No incloc com a unitat d'anàlisi aquells serveis i/o entitats que presenten trets d'estructures "paragovernamentals" (bàsicament Creu Roja i ONCE) ni les promogudes per institucions de l'àmbit de la salut, religioses, financeres o d'altres àmbits. Si bé, estic d'acord amb Marbán (2001) quan defineix el Tercer Sector com la vessant institucionalitzada i operativa de la solidaritat col·lectiva organitzada de la societat civil, entenc que aquestes, definides pel mateix autor com a "singulares", responen a lògiques, principis i valors d'expressió de la solidaritat col·lectiva molt diferents a les que sorgeixen de la base de la ciutadania en forma d'agrupacions de familiars d'afectats (associacions) i de professionals vinculats per un interès comú respecte a tercers (cooperatives). Aquesta només és una petita expressió de l'heterogeneïtat de tot allò que integra el Tercer Sector, però per petita que sigui no s'escapa de tots aquells problemes de definició que dificulten als investigadors la selecció de les unitats d'anàlisi. La gènesi i les vinculacions institucionals de les entitats d'iniciativa social d'atenció a les persones amb discapacitat em proporciona el segon criteri a partir del qual he seleccionat les unitats d'observació d'aquesta tesi¹¹:

Quadre 1:
Relació d'entitats que han constituït les unitats d'observació segons forma jurídica

Unitats d'observació
Associacions
Associació de Pares de Minusvàlids del Baix Camp
Associació Pro-persones amb Disminució Psíquica de la Conca de Barberà
Associació Provincial de Paràlisi Cerebral de Tarragona
Fundacions
Fundació privada Onada
Fundació Privada Ginac
Santa Teresa del Vendrell, Fundació Privada
Cooperatives
Taller Estela, SCCL / Fundació Estela de protecció als disminuïts psíquics ¹²
Societat Cooperativa Solc, Catalana Limitada
El Taller del Priorat, S.C.C.L.

Font: Elaboració pròpia.

¹¹ La forma jurídica adoptada per fer aquesta distinció és basa amb la que actualment estan registrades les entitats al Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya.

¹² L'entitat originàriament ha estat una cooperativa amb una base fundacional de famílies i professionals. Un cop finalitzat el període de treball de camp els serveis d'acolliment residencial i els de Centre Ocupacional (àrea social) han passat a la Fundació i el Centre Especial de Treball (àrea laboral) ha quedat vinculat a la Cooperativa. El tractament que en faig en aquesta tesi és del període en que tots els serveis estaven vinculats a la Cooperativa.

La incorporació en l'anàlisi de la perspectiva històrica del procés seguit per les entitats posa en evidència aspectes molt contrastats entre les associacions que han sorgit de la iniciativa de familiars d'afectats per la discapacitat intel·lectual i les cooperatives de professionals. Les implicacions de les formes jurídiques adoptades, els sistemes de participació, la continuïtat dels canvis a nivell intern, la capacitat de creixement en persones ateses, la diversitat de serveis, el sistema de relacions i els valors d'identitat, entre d'altres aspectes, han diferenciat la trajectòria d'aquests dos grups d'entitats. La possibilitat d'aprofundir en aquelles que representen l'expressió més bàsica de la societat civil a partir de l'agrupació i organització de persones particulars immerses en una situació problemàtica i de necessitat com la base de la seva mobilització, em porta a centrar, tant el discurs teòric com l'anàlisi empírica d'aquesta tesi, en l'estudi en profunditat d'aquestes entitats i incorporar la realitat de les cooperatives de professionals com a element de reforç i de contrast del discurs.

La delimitació geogràfica al Camp de Tarragona es correspon amb una de les Regions de Serveis Socials establertes en l'estructuració territorial de la XBRP definida per la Llei 4/1994 de serveis socials a Catalunya¹³. Aquesta delimitació geogràfica em permet incorporar en l'anàlisi la representativitat a nivell comarcal de les entitats, observant diferències en aquest sentit entre les entitats del Tarragonès, comarca que integra municipis més grans, i les entitats de la resta de les comarques. D'altra banda, un altre nivell d'argumentació respon a la proximitat i accessibilitat durant tot el període de treball de camp, que com veurem ha estat continuat durant tot el temps que he realitzat la tesi.

¹³ Ha estat la norma de referència en la delimitació i definició de l'objecte d'estudi i durant tot el període del treball de camp. El Decret 283/1995, de 14 de setembre determina i organitza els sectors regionals de serveis socials que abasten tot el territori català en: Metropolitana, Comarques de Girona, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Ponent, Comarques Centrals i Barcelona. El Camp de Tarragona el conformen les següents comarques: Tarragonès, Alt Camp, Baix Camp, Priorat, Conca de Barberà i Baix Penedès.

1.2.3. Objectius i hipòtesis

Aquesta recerca té com a objectiu general **analitzar des d'una perspectiva processual les entitats d'iniciativa social que ofereixen una prestació de serveis socials, identificant el lloc que ocupen en la provisió de serveis socials de responsabilitat pública.**

Aquest objectiu general es descompon en dos objectius, un primer amb una intencionalitat teòrica i un segon de caràcter empíric:

1. A partir d'una orientació teòrica proposo conèixer **quin és el lloc que s'adjudica i la significació que se li atorga al Tercer Sector d'Acció Social en relació a la correlació d'agents que actuen en la provisió de serveis de benestar social.**

Exigeix una aproximació històrica al context sociopolític global en què es desenvolupen els Sistemes de Benestar Social i al procés de creació i consolidació del Sistema de Serveis Socials a Catalunya, com el marc institucional que integra les entitats del Tercer Sector d'Acció Social objecte d'estudi. Atenent a l'estat actual del camp d'investigació, he valorat la necessitat d'explicar el sentit general de l'existència del Tercer Sector i les dificultats en la seva definició. No he optat per generalitzar regularitats i realitats heterogènies; tal com ens diu Geertz (1988), el formalisme i la generalització extrema en la cerca de regularitats poden conduir a formulacions amb una coherència lògica molt convincent, però que no tinguin res a veure amb el que pensen i fan els actors.

2. L'objectiu empíric de la recerca consisteix en **analitzar la creació i desenvolupament de les Entitats d'Iniciativa Social (EIS) d'atenció a persones amb discapacitat al Camp de Tarragona, observant-ne les estructures d'organització i de gestió, les activitats i el marc relacional.**

L'existència prèvia d'unes hipòtesis a partir del coneixement acadèmic, pràctic i bibliogràfic inicial sobre l'objecte d'estudi, ha estat una condició determinant per al desenvolupament de la recerca. Aquests són alguns dels enunciats hipotètics que m'han servit per establir les línies mestres de l'exploració:

1a. Quan l'administració pública limita o redueix la seva implicació en la gestió directa dels dispositius d'assistència i de serveis socials que són de responsabilitat pública i

delega en mans de la iniciativa social, tendeix a perpetuar els models d'atenció institucionalitzats ja que formen part del mateix sistema assistencial.

2a. La trajectòria de les entitats ha contribuït en gran mesura a vertebrar la realitat dels dispositius d'atenció a la discapacitat que integren l'actual Sistema de Serveis Socials a Catalunya i, en la lluita per la seva concreció, han estat els principals agents de la construcció social de la discapacitat en els termes de normalització que coneixem avui en dia.

3a. Atenent la perspectiva evolutiva, l'acció de l'administració pública, directa o indirecta, sobre les entitats n'ha determinat les principals oportunitats de creixement, ha permès desplegar i explotar els seus principals trets més distintius i, alhora ha contribuït a l'emergència de les seves principals debilitats i amenaces.

Vull remarcar com la relació amb els poders públics ha tingut una incidència positiva en les entitats ja que a través de la regulació normativa i el finançament ha sostingut el seu creixement, n'ha posat de relleu la capacitat per detectar i cobrir necessitats, ha incidit en el procés d'institucionalització, entre d'altres. També posa en evidència, però, les principals amenaces: la discontinuïtat e inestabilitat dels serveis derivada dels mecanismes de finançament adoptats (bàsicament la subvenció); la burocratització de les estructures de gestió que impliquen renúncies a la seva singularitat; i la condició de ser l'extensió del braç de l'administració fet que incideix el que els usuaris (i familiars) assumeixin el rol de consumidors de serveis restant implicació i identificació amb la missió de l'entitat.

En l'anàlisi empírica de les entitats objecte d'estudi es plantegen les següents consideracions o subhipòtesis:

- Les entitats d'iniciativa social d'atenció a persones amb discapacitat intel·lectual, objecte d'estudi, es troben en la intersecció entre l'Estat, el mercat i el Tercer Sector. Neixen a partir d'un moviment social que les situa actualment en el Tercer Sector per cobrir uns espais desatesos per l'Estat i ho fan utilitzant els mecanismes del mercat (en tant que són entitats d'Economia Social) i gestionant serveis de responsabilitat pública.
- La professionalització de la gestió de les entitats ha determinat la continuïtat i consolidació de les entitats, les ha posicionat de forma estratègica en el conjunt del

Sistema de Serveis Socials a Catalunya i n'ha determinat les opcions de futur respecte la seva incidència en els dissenys de les polítiques de serveis socials.

- El canvi a una gerència professionalitzada amb poder, com passa en la majoria del casos, comporta la sistematització de processos de treball, l'especificació dels perfils i funcions dels professionals i les seves condicions de treball, la possibilitat de generar sinèrgies conjuntes amb altres entitats del sector, l'establiment de la necessitat i les estratègies adequades per a generar més impacte i col·laboració amb d'altres agents i institucions locals, entre altres aspectes.
- La manca de gestió de la base social per part de les entitats ha contribuït a la seva desmobilització i desvinculació amb el funcionament de l'entitat. El procés de professionalització (i l'estil de lideratge) n'ha estat el moment clau ja que ha suposat l'aïllament de la base social en la lluita per aconseguir els objectius de l'entitat. L'èxit d'aquest procés, evidenciat pel creixement i consolidació de l'activitat de les organitzacions i la manca de gestió de la base social, n'ha comportat la seva desactivació i desvinculació.
- La dimensió empresarial que han adquirit les entitats derivada de la seva funció com a empreses d'inserció laboral, ha estat la principal garantia per sostenir prestacions de serveis de base assistencial, cobrint els dèficits de finançament públic per aquests serveis, millorant la qualitat dels serveis i ampliant-ne l'oferta.
- La posició de les entitats com a *gestores de serveis de responsabilitat pública*, alhora que estableix els principals condicionants de la relació amb l'administració, ha incidit de forma directa en el creixement i consolidació de les entitats.
- En la relació amb els poders públics es produeix una doble instrumentalització: per una banda, l'administració s'ha servit de les entitats d'iniciativa social per incrementar l'oferta de serveis socials de responsabilitat pública i, per l'altra, les entitats s'han servit de l'administració para subsistir com a entitat, mentre han anat desenvolupant estratègies i serveis para adquirir més autonomia y sostenibilitat econòmica.
- Al llarg de la seva trajectòria les entitats han establert vincles de dependència, d'interdependència, de compromís i de coresponsabilitat amb diferents agents socials. De la solitud i aïllament han passat per la subordinació i dependència fins a

visualitzar una relació que ha d'estar basada en la interdependència, en la complementarietat, la coresponsabilitat i la col·laboració. Sostinc que s'exigeix a les entitats que redefineixin la seva responsabilitat, més enllà de la seva funció com a gestores de serveis públics, i que passin d'un sistema basat en l'entitat i els serveis a un sistema obert cap a l'exterior. És un bon moment perquè la lluita de les entitats s'ha desplaçat de la supervivència a la projecció, a la generació de valor, a la recerca de l'eficiència i racionalitat econòmica i social i a reforçar la seva capacitat d'incidència política i social.

1.2.4. Les tècniques i els interlocutors

Ja he justificat aspectes relatius a la definició i delimitació de l'objecte empíric de l'estudi, o dit d'una altra manera, el camp d'estudi, i l'enfocament qualitatiu que ha guiat aquesta recerca. D'entre les diferents tècniques que el paradigma qualitatiu permet utilitzar he considerat com a més adients i necessàries *l'entrevista en profunditat*, focalitzada pel que fa al tema i les dimensions, però semiestructurada i semidirigida pel que fa al tractament; *l'observació participant*, que ha estat clau per generar el context i els vincles necessaris per a l'enfocament etnogràfic; i *l'anàlisi documental* de publicacions i documents públics que he considerat rellevants però, especialment, de la documentació interna de les entitats com són actes fundacionals, estatuts, memòries, actes d'assemblees, fotografies, entre d'altres, i els materials de difusió i d'edició pròpia de les entitats, com ara publicacions periòdiques i articles de premsa. Amb l'objectiu de validar i contrastar la informació recollida i l'anàlisi fet he utilitzat el *grup de discussió*, amb diferents interlocutors d'una de les entitats en que he pogut fer un treball de camp més continuat. Pel que fa al tractament dels materials i de les entrevistes transcrites he procedit a *l'anàlisi qualitativa del discurs*.

Abans però, de donar raó de com i perquè he aplicat aquestes tècniques vull assenyalar la valuosa productivitat de la *conversa*, que sovint és definida com a *entrevistes informals*, i que he practicat molt amb els interlocutors. La conversa és una forma excel·lent d'aproximació i d'aprofundiment a l'objecte etnogràfic. La conversa m'ha facilitat una comunicació espontània i fructífera amb els informants en el decurs del treball de camp. El seu gran avantatge és que permet recollir les coses tal i com es viuen i s'expressen en la vida quotidiana, sense els condicionaments introduïts per la posició de l'investigador en la situació d'entrevistes formals (Hammersley i Atkinson, 1994: 125-126). Aquesta ha estat una pràctica constant des del gener del 2007 en què

vaig iniciar el treball de camp fins a l'actualitat i m'ha facilitat l'establiment de vincles i relacions amb els agents de les entitats i, alhora m'ha permès descobrir nous temes i perspectives. Mantenir una actitud d'escolta m'ha ajudat a observar fets i situacions significatius que sovint no emergeixen de forma directa en una entrevista formal. També he aplicat aquest tipus d'interacció amb els interlocutors/informants per resseguir tots els canvis que s'han anat produint en el període posterior a la realització de les entrevistes i contrastar, així, la meua anàlisi i interpretació.

1.2.4.1. L'observació documental

L'*observació documental* ha estat un bon complement com a font d'informació a la recollida per mitjà de l'observació participant i l'entrevista. És evident que una investigació com la que plantejo requereix d'una exhaustiva recerca en les fonts bibliogràfiques i documentals per tal de contextualitzar històricament els fets i les interpretacions que n'han sorgit des de diferents disciplines i corrents de pensament.

Destaco quatre fonts principals de dades empíriques:

- En primer lloc, els arxius privats de les entitats, que m'han proporcionat documents oficials, d'entre els que destaco els estatuts de les entitats i les actes fundacionals; documents iconogràfics, bàsicament cartells; documents en imatge com les fotografies i els vídeos; memòries de l'activitat de les entitats i publicacions periòdiques i materials de difusió. D'entrada es diu que els documents que es conserven en els arxius hi són perquè, en el seu moment, es va considerar que contenien informació rellevant sobre el grup o societat que els ha produït. També que, tot i que els arxius són molt rics en dades quantitatives i de tipus qualitatiu, acostumen a ser silenciosos per a l'antropòleg, ja que, d'entrada, allò que li interessa és bastant diferent del que les administracions estan interessades a fixar documentalment.

No hi ha dubte que constitueixen un element important del patrimoni històric de les entitats i, per això, la meua insistència en descobrir què podia trobar en els seus arxius. Ha sigut una tasca que no ha estat gens fàcil i, en alguns casos, poc fructífera, ja que en aquestes entitat no existeix tradició ni de configurar un arxiu ni de registrar i conservar de forma ordenada i sistematitzada els documents produïts. Els documents de què disposen no responen a l'interès de la seva conservació i si que responen, bàsicament, a aquella documentació que els vincula formalment amb les

administracions o els organismes oficials. La principal dificultat ha estat accedir a documentació dels primers anys, si bé la “bola de neu” m’ha permès accedir als “arxius particulars”, tant dels fundadors com de professionals que porten molts anys treballant a l’entitat.

- En segon lloc, les fonts legals, bàsicament lleis, decrets i reglaments que han regulat i regulen en l’actualitat el sistema de serveis socials a Catalunya, en general, i el sector de la discapacitat en concret. D’altres relacionats amb la regulació normativa de les associacions i fundacions, com a principals formes jurídiques que adopten les entitats objecte d’estudi i, atenent a la singularitat de la funció d’inserció laboral de les entitats, he utilitzat la normativa bàsica reguladora de la contractació pública de serveis i de les relacions laboral de caràcter específic pròpies del sector. L’anàlisi d’aquesta documentació vertebrava gran part del capítol 3 i 4, en referir el context institucional i normatiu i els dispositius d’atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual, respectivament. El tractament adequat dels textos jurídics requereix especificar sempre l’articulat, el títol de la llei i la referència de la seva publicació oficial. He optat per posar les referències legislatives en les notes a peu de pàgina, sempre que ha estat possible, per fer la lectura del text més àgil i limitar la referència a la norma durant el text a aquelles indicacions que la permeten identificar (per exemple, “la Llei de 1994”, quan en el conjunt de redactat ja s’ha especificat a quina correspon)¹⁴.

- Per últim, les dades de fonts oficials, principalment del Departament d’Acció Social i Ciutadania i del Departament de Treball, m’han proporcionat els coneixements i arguments per delimitar les unitats d’observació i les dades de diagnòstic per il·lustrar la realitat del sector.

1.2.4.2. L’entrevista

L’etnografia proporciona la possibilitat de treballar amb instruments no estructurats, flexibles i dinàmics. Els diferents tipus d’entrevistes etnogràfiques es caracteritzen per ser reflexives i no estandaritzades, de manera que ens permet aprofundir en la comprensió dels motius, les actituds, les percepcions i les valoracions de les persones, tal i com les expressen amb les seves paraules. Pretenen ser un model de conversa entre iguals i no pas un intercanvi formal de preguntes i respostes (Roca, 2004: 89-90).

¹⁴ A la bibliografia referencio totes les fonts legals amb les dades complertes de publicació.

És un procés que confirma l'idoneïtat del terme "interlocutor" enfront al més convencional d'"informant" (Guasch, 1997: 43). Aquesta és l'aproximació que ha orientat el tipus d'entrevista que he aplicat i que he concretat en *l'entrevista en profunditat*, focalitzada pel que fa al tema i les dimensions, però semiestructurada i oberta pel que fa al tractament.

He buscat en aquest tipus d'entrevista construir un procés amb un alt contingut comunicatiu per obtenir la informació que es troba en la biografia de les persones i en el conjunt de les seves representacions associades als esdeveniments viscuts. He propiciat la llibertat de l'entrevistat per expressar-se a la seva manera alhora de descriure les seves experiències i emetre les seves opinions i he donat molta significació a les seves paraules i expressions. Així, la reproducció literal del "què" i "com" ho diuen els informants enriqueix l'anàlisi i preserva la intensitat de la significació de la informació.

Tota entrevista, sigui del tipus que sigui, com qualsevol interacció, es estructurada, és a dir, cal prepara-la i administrar-la de forma coherent. Amb aquesta finalitat he confeccionat una *guia d'entrevista* simple i flexible que organitza en blocs les temàtiques sobre les quals he volgut incidir, estructurada a partir de com han esdevingut els fets, és a dir, resseguint la trajectòria de procés viscuda pels informants en relació a l'entitat i la seva vinculació. La flexibilitat del guió m'ha permès introduir les adaptacions particulars segons el perfil de l'informant a partir de la seva biografia, que ja coneixia prèviament, incidint més en aquells aspectes de la seva experiència que podien enriquir la informació i aportar nous elements d'interès. És a partir de les entrevistes amb què he reconstruït la història de les entitats. Si bé és cert que l'anàlisi de les fonts documentals ha estat important i m'ha servit per enquadrar la posició dels informants en relació a l'entitat, la reconstrucció del passat i la seva significació l'he obtingut principalment de les entrevistes amb els principals protagonistes, tant del passat com del present. Com veurem aquest ha estat el principal criteri que he seguit en la selecció dels informants.

Abans, però, presento els principals eixos temàtics estructuradors de l'entrevista que es deriven del disseny de la recerca i que han permès l'adaptació de cada entrevista en funció del temps i tipus de vinculació de cada informant amb l'entitat:

- La presa de consciència de la necessitat d'abordar la situació de la discapacitat. Coneixement de la situació de l'atenció a la discapacitat en aquell moment.
- De l'experiència privada a la compartida. Coneixement d'altres famílies o iniciatives que havien iniciat algun procés de mobilització. Motivacions. Captació de familiars interessats
- Els primers lideratges. Perfil de les persones implicades en la creació de l'associació. Organització i repartiment de funcions.
- Procediment de formalització de l'associació i/o cooperativa. Principis i missió de l'entitat. Contactes i assessoraments. Dinàmica dels òrgans de decisió.
- Concreció de l'activitat de l'entitat. Canvis en la finalitat. Què motiva l'activació de nous serveis al llarg dels anys. Canvis en el perfil dels usuaris. Impacte que té la creació de nous serveis i prestacions. Priorització de la funció social i/o d'inserció laboral. Incidència de la regulació normativa dels serveis socials en l'activitat de l'entitat.
- Situacions de canvi a nivell intern. Quan i com s'han produït. Què les ha determinat. Nivell d'acceptació i/o de conflictivitat. Valoració del seu impacte des de la perspectiva del passat.
- La vinculació de les famílies com a base social. Canvis de rol de les famílies en els òrgans de decisió i de direcció. Participació i interès en el funcionament quotidià de l'entitat. La família com a productora de serveis. La família consumidora de serveis. Percepció del valor afegit de la presència dels familiars afectats en els òrgans de decisió.
- Perfil dels professionals vinculats a l'entitat. Canvis en la implicació i vinculació amb la funció. Estabilitat laboral. Satisfacció laboral. Canvis interns en els llocs de treball.
- El finançament. Fonts de finançament públiques i privades. Condicionants vinculats al finançament. Impacte en l'organització i funcionament de l'entitat. Vincles

de dependència. Incidència de la regulació normativa dels serveis socials en el finançament.

- La relació amb l'administració pública autonòmica i local. Canvis en la responsabilitat pública. Impacte que tenen en l'entitat i en els mecanismes de relació i de col·laboració. Implicacions per a l'entitat de la gestió de serveis públics. Aportació de l'entitat a la construcció del sistema de serveis socials. Aspectes en què ha incidit (positivament i negativament) l'acció de l'administració. Incidència que ha tingut en l'entitat.
- La col·laboració intersectorial. Canvis en les relacions amb les entitats del sector per proximitat geogràfica i/o sectorial. Què motiva les relacions. Impacte en les entitats i en el conjunt del sector. Capacitat d'incidència política i social
- L'entorn social i econòmic de les entitats. Projecció i vinculació. Canvis en les relacions amb el sector mercantil proveïdor d'activitats laborals. Estratègies per garantir la continuïtat de l'activitat laboral.
- Valoració de la trajectòria viscuda per l'entitat. Moments significatius. Canvis en els objectius, finalitat i valors. Atributs i avantatges de les entitats d'iniciativa social en la prestació de serveis socials. Condicionants i límits.

1.2.4.3. El grup de discussió

Aquesta és la guia que ha orientat les entrevistes mantingudes de forma individual amb els interlocutors, però també m'ha servit de base per conduir *el grup de discussió*, que he referit al principi. Aquesta és, potser, una modalitat poc utilitzada en la investigació etnogràfica, però no només posseeix un gran potencial com a font d'informació sinó que també permet validar i contrastar l'anàlisi i la interpretació de la informació. Amb aquesta finalitat he incorporat dins les tècniques d'estudi el grup de discussió en un moment de la fase de la recerca (al juliol de 2009) en què pràcticament estava acabat l'anàlisi. El meu interès ha estat en reunir diverses persones que, des de posicions diferents, parlen i debaten sobre les seves vides i experiències, en el curs de discussions obertes i que flueixen lliurement, amb una posició poc directiva per part meua i actuant, bàsicament, com a moderadora per introduir els elements de debat i assolir així els objectius proposats amb aquesta modalitat d'entrevista.

El grup de discussió es diferencia d'altres tècniques qualitatives, fonamentalment perquè constitueix un dispositiu que permet la reconstrucció del sentit social en el sí d'una situació grupal discursiva. El discurs és un fi i aquest discurs constitueix, precisament, la matèria prima sobre la que es treballa. *“En el grupo de discusión se producen las hablas individuales, pero éstas se acoplan entre sí, se intercambian, toman sentido a través de su propia dinámica, y es en este aspecto en el que se puede decir que ‘el grupo opera en el terreno del consenso’* (Canales i Peinado, 1994: 291)¹⁵.

Aquesta tècnica cal aplicar-la sobre un grup que ja existeix com a grup social, ja que l'entrevistador s'interessa per coses que formen part de la psicologia o la vivència del grup i, per tant, els temes de l'entrevista s'han de referir a l'existència (actual, passada o projectada) del grup com a tal (Roca, 2004: 92). Atenent a això, l'entrevista en grup s'ha realitzat amb 6 persones que pertanyen a la mateixa entitat però que representen col·lectius diferents¹⁶. La complexitat organitzativa d'aquest tipus d'entrevista i els propis condicionants de les entitats i del mateix procés i temps de la recerca, han dificultat la possibilitat de realitzar entrevistes en grup en d'altres entitats.

L'experiència obtinguda amb aquesta entrevista em permet fer les següents observacions: es produeix un increment de la memòria col·lectiva que desencadena records personals; el coneixement que tenen els uns dels altres ha contribuït a no idealitzar allò del que es parla, de manera que es produeix una funció de control; s'adopten reaccions de defensa si bé emergeix amb més força allò que els uneix i els identifica com a grup. En definitiva ha esdevingut un espai, així ho han expressat, que els ha permès reflexionar sobre la seva vivència col·lectiva i reflexionar sobre temes que els afecta com a membres d'un grup.

1.2.4.4. L'elecció dels informants

En la delimitació de l'objecte d'estudi ja he expressat els arguments que m'han portat a escollir com a interlocutors les persones vinculades de forma interna amb les entitats

¹⁵ Cita extreta de Roldán (1998: 136).

¹⁶ En la preparació i en el desenvolupament de l'entrevista en grup he tingut en compte les consideracions tècniques que planteja Roca (2004) pel que fa a la mida del grup (han estat 6 persones), la funció de guiatge i facilitador de la discussió per part del investigador, la creació d'un entorn favorable i de respecte a les opinions i l'objectiu que es pretenia amb l'entrevista.

d'iniciativa social d'atenció a la discapacitat. Així, i considerant que aquest és l'univers de la mostra, per tal d'organitzar la recerca i poder assolir els objectius, he seleccionat les persones que em poden mostrar, amb diferents matisos, les diferents posicions, circumstàncies i punts de vista. He distingit els informants clau en dues categories:

1. Els promotors i precursors de les iniciatives. Integren, principalment, aquesta categoria familiars de persones afectades per la discapacitat intel·lectual. En el cas de les cooperatives que, recordo, no constitueixen l'eix vertebrador de l'anàlisi sinó que complementen i reforcen la singularitat de les entitats que tenen el seu origen en familiars d'afectats, s'inclouen en aquesta categoria, com a fundadors, professionals de diferents disciplines. El perfil d'aquests informants ha exigut enfocar l'entrevista cap una perspectiva més autobiogràfica, si bé focalitzada en el tema.

Dins aquest grup he realitzat entrevistes a:

- 4 familiars d'afectats fundadors. Són alhora persones fundadores que també han exercit funcions de direcció i gerència, bàsicament en els primers anys, i que continuen vinculades a les entitats.
- 2 professionals fundadors, corresponents a les cooperatives.

2. Les persones que per la seva posició i/o rol desenvolupat o bé pels anys que fa que estan vinculats a l'entitat em poden proporcionar la perspectiva de procés. He buscat en la configuració d'aquesta categoria una representació dels diferents col·lectius que integren l'entitat. La dificultat d'adaptar les entrevistes semiestructurades, que són adequades per entrevistar a persones acostumades a utilitzar el seu temps de manera eficient (líders, empresaris, professionals) (Roca: 2004: 92), a les persones amb discapacitat intel·lectual m'ha portat a haver de renunciar a la tècnica de l'entrevista per copsar la seva perspectiva. Per altra banda, en tot el procés de treball de camp, he extremat les garanties de respecte a la intimitat i la discreció que sempre s'ha de mantenir, però més encara, en un context en què és difícil minimitzar l'impacte que la presència de l'observador provoca entre els membres del grup en qüestió, en aquest cas en les persones amb discapacitat que, malgrat que es familiaritzen molt ràpidament i no alteren excessivament el comportament de les seves rutines quotidianes en sentir-se observats, presenten certs condicionants per mantenir i sostenir un context d'entrevista. És la tècnica de l'observació participant la que m'ha permès copsar i submergir-me en la vida quotidiana d'aquest col·lectiu.

Aquesta categoria, doncs, ha estat integrada per dos grups de persones. En primer lloc, aquelles que han ocupat posicions de lideratge en diferents èpoques: des de familiars d'afectats, ocupant càrrecs en la gerència i en la presidència de les entitats, fins a professionals de diferents disciplines que han gestionat i dirigit en un determinat moment l'organització i aquells que la dirigeixen actualment. En segon lloc, professionals que fa molt temps que treballen a les entitats i que han ocupat llocs de treball molt específics dins les estructures organitzatives de les entitats.

Els entrevistats d'aquest grup han estat:

- 5 persones que ocupen o han ocupat la presidència de les associacions i fundacions. Tots són familiars de persones afectades.
- 11 persones que ocupen càrrecs de direcció i de gerència de l'entitat. Tots ells són professionals amb diferents formacions disciplinars, menys en un cas que la persona que ocupa la direcció és familiar d'un fill afectat per la discapacitat intel·lectual i alhora en va ser fundadora.
- 6 persones professionals de diferents àrees (socials, laborals, recursos humans), que són coneixedors de l'història de l'entitat perquè fa anys que hi són i perquè han ocupat diferents llocs de treball.

En el grup de discussió realitzat amb membres d'una de les entitats hi han participat persones amb les quals no he mantingut cap entrevista formal i per tant no estan inclosos en els informants detallats anteriorment:

- 3 parets de fills afectats que van formar part del primer grup d'usuaris de l'entitat
- 3 persones que fa 28, 27 i 24 anys que ocupen diferents llocs de treball a l'entitat.

La manera com he arribat a identificar cada informant clau ha implicat preveure una estratègia que respectés la formalitat i el rigor que requereix introduir-se en la vida privada d'una institució i d'un grup de persones, en un principi, alienes a l'investigador. Els mediadors o informants privilegiats (Pujadas, 2004), m'han servit d'enllaç amb l'entorn de les entitats i alguns d'ells, en concret tres, han estat els meus principals acompanyants al llarg de tot el període de la recerca de camp, que si bé, es va desenvolupar principalment durant l'any 2007, l'he mantingut oberta fins al final de la redacció d'aquesta tesi. Els estudis de cas aprofundits, i més quan es tracta d'una institució, requereix de la complicitat, el reconeixement i l'acceptació per part de les

persones que integren la unitat d'observació de ser observades i analitzades. En aquest sentit, he incorporat com a mediadors o informants privilegiats aquelles persones amb capacitat de decisió per validar i presentar al conjunt de la institució el meu rol com a investigadora, partint sempre del coneixement previ de les estructures i les dinàmiques de cada entitat, que com veurem són molt diferents. En alguns casos han estat els familiars fundadors, en d'altres els presidents de les associacions i en d'altres els actuals directius.

Un dels objectius en les entrevistes inicials amb aquest grup d'informants va ser identificar les persones que havien estat significatives en algun moment de la trajectòria de l'entitat, acordant ja els contactes posteriors, sempre iniciats per ells. Cada entrevista realitzada i la immersió en la dinàmica quotidiana de les entitats m'ha obert l'accés a nous informants, que si bé en alguns casos han esdevingut secundaris pel que fa al posterior tractament de la informació, han estat molt rellevants per a la comprensió i per l'apropament a les diferents perspectives sobre la realitat passada i present de cada entitat i del sector.

“Cal entendre el treball etnogràfic en termes de reciprocitat, donar i rebre, per a tornar a donar i rebre” (Pujadas, 2004: 303). El compromís de qualsevol etnògraf consisteix en retornar els coneixements adquirits. Es tracta d'un compromís ètic, que no m'ha estat difícil de mantenir per dos motius bàsics: en primer lloc, per la bona acceptació, acollida i facilitació de la meua acció investigadora; i en segon lloc, i més important, perquè la meua proposta, en la majoria de les entitats, ha coincidit i ha estat compartida amb els seus interessos. Tradicionalment han estat entitats que s'han mantingut en la invisibilitat, tant pel que fa al sector amb què treballen com pel benefici de la seva acció¹⁷. La seva posició actual molt més consolidada a nivell intern i en el conjunt del sistema de serveis socials, els atorga un valor afegit del qual en són conscients però que necessiten transferir al conjunt de la societat¹⁸. Són necessàries, es saben necessàries i necessiten ser legitimades. Han vist en la meua acció de recerca una possibilitat per expressar la seva veu i per il·lustrar, a partir de la seva

¹⁷ “D’encà que l’antropologia social ha esdevingut una ciència social preocupada per l’anàlisi de les societats urbanes i per les vides de les persones pròximes al context social dels investigadors i ha abandonat l’interès exclusiu per les realitats exòtiques i allunyades, es pot afirmar que els antropòlegs, professionalment, han pres partit a favor dels oprimits i els marginats, com destacava amb ironia fa uns anys Ulf Hannerz” (Pujadas, 2004: 306). Entre els components ètics del meu treball com a antropòloga he tingut present la meua responsabilitat a no contribuir a presentar l’objecte d’estudi com un problema. Continua dient l’autor d’aquesta cita: “aquesta és una manera implicada de practicar les ciències socials, ja que, sense compromís, no hi ha intercanvi i sense intercanvi no hi ha comunicació” (Pujadas, 2004: 307).

¹⁸ Una acció concreta de retorn, ha estat la redacció del text d’un llibre sobre la història d’una de les entitats que es presenta el novembre de 2009 en motiu de la celebració dels 30 anys de l’entitat.

experiència, una realitat de la qual es senten orgullosos. La consciència, el respecte i l'agraïment a les expectatives generades han estat la base del compromís ètic adquirit amb les persones i les entitats, i accepto la possible influència que la forta implicació personal que he adquirit amb ells pugui produir distorsions i resti objectivitat a la meva anàlisi. Aquesta no ha estat la meva voluntat, però, entenc que és un risc present en les recerques etnogràfiques.

Entrevistes formals, contactes informals, converses individuals i en grup, intercanvi d'idees i criteris, escolta, entre d'altres, s'han dut a terme en un context d'observació. En paraules de Pujadas (2004) l'etnografia entesa com un tot, és per a molts, sinònim d'observació participant. L'experiència vinculada a l'observació participant implica una vivència intersubjectiva i l'establiment de vincles personals i emocionals. És una dimensió consubstancial a l'experiència dels etnògrafs.

1.2.5. Tractament i anàlisi de la informació

El marc general de la tesi es situa en el lloc de les entitats d'iniciativa social d'atenció a les persones amb discapacitat en el conjunt del sistema de serveis socials, i parteixo de l'anàlisi del procés i evolució de diferents entitats que es constitueixen com a unitats d'observació. L'anàlisi requereix, doncs, un abordatge conjunt de les entitats considerant els diferents aspectes que al llarg del temps han vertebrat la seva vinculació amb el conjunt de dispositius d'assistència que ofereix el sistema de serveis socials que, recordem, és un sistema que es conforma històricament de forma paral·lela al desenvolupament i consolidació de les entitats.

Cada entitat té, però, una naturalesa i una identitat pròpia que aporta els elements interpretatius. Així, en el tractament inicial de la informació i tenint en compte que reconstruim la seva història bàsicament a partir de fonts orals i de la revisió de la documentació interna específica de cada entitat, he realitzat una *etnografia en paral·lel*, ja que es tracta d'una etnografia que compara i troba similituds i diferències, de cadascuna de les sis entitats que tenen el seu origen en familiars d'afectats per la discapacitat intel·lectual i que han constituït les principals unitats d'anàlisi. Aquesta primera aproximació analítica ha estat imprescindible:

- per copsar les singularitats de cada entitat
- per articular els fets esdevinguts amb les significacions que han tingut per als principals actors
- per validar i contrastar amb els mediadors o informats privilegiats les principals categories analítiques que després han vertebrat l'esquema d'anàlisi, que exposo tot seguit
- per visualitzar i estructurar analíticament les tres etapes en què he organitzat temporalment el procés de les entitats (recordem, la carismàtica, la de professionalització i de la generació de valor)
- per detectar els fets de cada entitat que s'han percebut com a claus per al trànsit a un nou període i/o un important canvi per al futur de l'entitat, i
- per orientar els contactes informals i converses, posteriors al primer període d'entrevistes formals que han centrat la base del treball de camp, que han complementat tant la informació sobre els fets, com l'impacte i percepció que en tenen els diferents agents.

Aquesta fase d'elaboració i ordenació de les dades obtingudes a partir del treball de camp ha implicat, a banda de la transcripció literal de les entrevistes i de l'estudi particular de cada cas, l'elaboració d'una sèrie de registres. El *Welft/qda*, com a programari lliure per a l'anàlisi qualitativa de dades, ha estat l'eina amb què he classificat i ordenat la informació obtinguda en les entrevistes¹⁹. He establert unes categories i subcategories a partir de les quals he organitzat la informació de les entrevistes segons l'entitat i el rol i/o càrrec de l'informant. Categories que també vertebraren l'estructura de l'exposició analítica de la tesi. Aquesta és una representació gràfica de l'esquema global, conceptual i temporal, sobre el que he organitzat l'anàlisi qualitativa de contingut:

¹⁹ Les entrevistes han estat transcrites de forma literal, respectant durant tot el procés de tractament de la informació, l'expressió oral utilitzada pels informants, que malgrat les imperfeccions m'ha permès mantenir present la càrrega simbòlica i emocional que caracteritza la comunicació verbal. He corregit les cites textuais referenciades al llarg de la tesi per facilitar-ne la comprensió, però he respectat expressions, que malgrat que no són correctes segons la gramàtica escrita, he considerat que tal com han estat dites denoten la intensitat del significat.

Quadre 2:
Esquema de l'anàlisi conceptual i temporal

Categories	Fases		
	Carismàtica	Professionalització	Generació valor
ESTRUCTURA ORGANITZATIVA - Forma jurídica - Canvis en les estructures de gestió - Perfil lideratge - Base social			
L'ACTIVITAT - Funció social - Funció inserció laboral			
LES RELACIONS -Administracions públiques (autonòmica i local) - Entitats del mateix sector - Sector mercantil			

Font: Elaboració pròpia

Així, he elaborat un *registre temàtic*, on he agrupat els fragments de les entrevistes segons les categories i subcategories assenyalades, *un registre de persones*, ordenant els fragments d'acord al càrrec que ocupa l'informant en relació a la institució, un *registre de cada entitat*, i un *registre cronològic* per recollir les informacions i referències a cada període i fases a partir de les quals organitzo la dimensió temporal i de procés de les entitats²⁰.

La referència a cadascuna de les entitats i les cites corresponents a cada informant que faig al llarg del text les he codificat de la següent manera:

- Respecte les entitats el codi integra la forma jurídica que actualment adopta l'entitat. Si bé, totes les que han nascut de mans de familiars d'afectats inicialment es constitueixen com a associació, els canvis a fundació en l'actualitat d'algunes d'elles

²⁰ Per a l'anàlisi aquestes subcategories, alhora, s'han desglossat en dimensions més concretes que presento en la segona part d'aquesta tesi.

són molt significatius per comprendre els processos i evolucions que han seguit. Així, E.1A, E.2A i E.3A indica les associacions; E.1F, E.2F i E.3F les fundacions; i E.1C, E.2C, E.3C les cooperatives.

- Respecte als informants, la posició i rol que desenvolupen o han desenvolupat en l'entitat aporta les diferents perspectives, així, per a la seva identificació utilitzo les mateixes categories anteriors, sense distingir el gènere de l'informant, és a dir, "president" (de les associacions de familiars), "fundador", "directiu" i "professional d'atenció"²¹.

En l'etnografia he buscat mantenir el màxim realisme possible en la presentació i interpretació dels conflictes i contradiccions existents entre la lectura antropològica i la lectura de la realitat per part dels propis agents. Aquesta dialògica no només ha estat una eina per a comunicar-me amb els informants sinó que és un principi epistemològic molt important per a la construcció del discurs interpretatiu que acompanya les descripcions etnogràfiques. Amb la intenció que la veu dels principals protagonistes aparegui amb tota la seva complexitat, en tot el seu context i no només com a informació al servei exclusiu de la interpretació antropològica, he estat cauta a l'hora de no seleccionar ni eliminar aquell contingut i/o perspectives no concordats amb la meua lectura específica de l'objecte d'estudi. L'anàlisi de contingut, que es pot definir com el *"conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes"* (Bardin, 2002: 29) ha estat l'instrument per conduir-nos a una interpretació de la significació (d'una significació) de les representacions que els individus pensen i diuen. El llenguatge i les representacions simbòliques tenen un paper fonamental en la construcció dels processos i de les pràctiques socials.

"Etnografiar no consisteix només a descriure allò que fa la gent, sinó a representar el sentit i el simbolisme que hi ha al darrera" (Pujadas, 2004: 310).

²¹ És evident que la categoria de "fundador" fa referència al seu rol en el passat. Respecte els "professionals d'atenció", referit a aquell personal contractat, amb qualificació específica o no, que no ocupen càrrecs de gestió i/o direcció, tots ells pertanyen actualment a aquesta categoria. "President" i "directiu", són dues categories que utilitzo tant pels que ostenten actualment aquests càrrecs com per aquells informants que els han ocupat en altres moments de les entitats.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

PRIMERA PART

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL II.

El paper del Tercer Sector en el marc de la dialèctica Estat - societat civil

Encara que sembli un tema recurrent, les relacions entre la *societat civil* i l'*Estat* presenten actualment una especial transcendència. És una frase que es podria referir a qualsevol període històric perquè les coses canvien, el món es mou molt ràpid i s'han de repensar contínuament les idees i plantejaments per no despenjar-nos de la realitat i poder assistir al futur. Avui estan en joc un nova assumpció de rols, un nou repartiment de papers dels dos protagonistes d'aquesta història que manté viu el debat sobre el rol que pot i ha de desenvolupar l'Estat i el que pot i ha de fer la societat civil. La redefinició de fronteres en les relacions entre la societat civil i l'Estat continua en el centre del debat polític.

“El Estado ha sido prepotente y la sociedad sumisa: ésta es la idea estereotipo que se ha instalado en la mentalidad colectiva desde hace tiempo. (...) El Estado mira de reojo a la sociedad, y la sociedad se impacienta en lo que considera legítima consecución de sus derechos (...). Por un lado quedan restos de celos, que en otras épocas podrían estar justificados, y, por otro lado, se demandan libertades (...)”. (Sáenz de Miera, 1994: 43)

La societat civil i l'Estat es necessiten, es complementen i es condicionen. Però en la redefinició de les seves fronteres, a l'Estat li correspon un paper determinant. La societat civil pot influir, pot pressionar i pugnar per unes regles de joc que amplii el seu marge de llibertat. En un sistema democràtic encara continua sent l'Estat el que, en última instància, i a través dels mecanismes legals i parlamentaris, ha de redistribuir les funcions i delimitar les responsabilitats. Es planteja una qüestió de confiança.

Una paraula i un concepte que emergeix amb popularitat és el de *governança* (*governance*). Durant molt de temps, aquesta paraula va significar, simplement, “governar”, referida a l'aspecte del procés de govern. En l'actualitat el terme s'utilitza, sobretot, per indicar una nova forma de governar, anomenada *governança moderna* (Mayntz, 2001: 1):

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”. (Rhodes, 1997: 53)²²

La governança moderna significa la cooperació entre l'Estat i la societat civil per formular les polítiques públiques, és a dir, la cooperació directa entre els actors públics i privats en les xarxes polítiques; però també inclou algunes formes d'autoregulació de la societat en funcions que són d'interès públic i li han estat assignades, explícitament o implícitament, per l'Estat. Aquesta autoregulació delegada és una forma indirecta de cooperació entre l'Estat i la societat civil, però requereix un Estat prou fort com per motivar una autoregulació que prengui en compte els interessos públics, i no suposi un benefici en exclusiva per als actors participants. Requereix, també, una societat civil forta, funcionalment diferenciada i ben organitzada.

Una perspectiva molt estesa planteja el dilema públic-privat i societat civil-Estat en termes dicotòmics. És un enfocament que expressa un caràcter excloent i antagònic que d'entrada condueix a impossibilitar l'enteniment i la comunicació i suggereix que quan la societat civil guanya l'Estat perd, és a dir, més Estat significaria, forçosament, menys societat civil. Es tracta d'un plantejament que no puc menysprear perquè està molt estès i suggereix diferents qüestions clau per analitzar la dialèctica entre Estat – societat civil: de què parlem quan parlem de societat civil?, de què parlem quan parlem d'Estat?, quin Estat?, quina societat civil? Perquè la societat civil d'avui no és la mateixa, ni l'Estat tampoc és el mateix; a més a més, hi ha un inevitable contingut simbòlic, ideològic i un contingut històric concret que compliquen aquesta contraposició entre Estat i societat civil.

Durant moltes dècades els discursos i els programes d'actuació en general, i de la política social en concret, han estat condicionats per la dicotomia Estat–societat civil. Hi ha diverses raons que aconsellen superar aquesta dicotomia, ja que la ciència contemporània més avançada ens ha fet veure la conveniència de desprendre'ns dels esquemes binaris per entendre el funcionament dels sistemes complexos. La freqüent dicotomia públic-privat només ens permet fer quadrar l'evidència empírica. No es produeix un automatisme que ens indiqui que el creixement de l'Estat comporta sempre el decreixement en igual magnitud de la societat. Hi ha subconjunts de la

²² Cita extreta de Mayntz, (2001: 2).

interacció entre Estat i societat civil en què les relacions constitueixen un “joc de suma zero”, però en d’altres es tracta de “jocs cooperatius”. Els nostres sistemes socials són extraordinàriament complexos, amb un elevat nombre de relacions i, per tant, no podem seguir pensant en models binaris, purament mecànics.

Entenc que la ciutadania té dues dimensions i interessos que posen en qüestió aquesta dicotomia. D’una banda, els interessos particulars que mouen el ciutadà els situa en l’esfera privada que, en aquesta dialèctica dicotòmica, representa la societat civil, però, d’altra banda, el ciutadà es mobilitza, opina i s’interessa per la qüestió pública, de manera que se situa en l’esfera pública i es constitueix com a “societat política” (que junt amb l’aparell de govern és una part constitutiva de l’Estat). Així, la dimensió pública de la societat civil enllaça amb la societat política que pertany a l’esfera de l’Estat. És un plantejament que dilueix les fronteres entre Estat i societat civil i trenca l’anàlisi de d’aquesta dialèctica en termes dicotòmics.

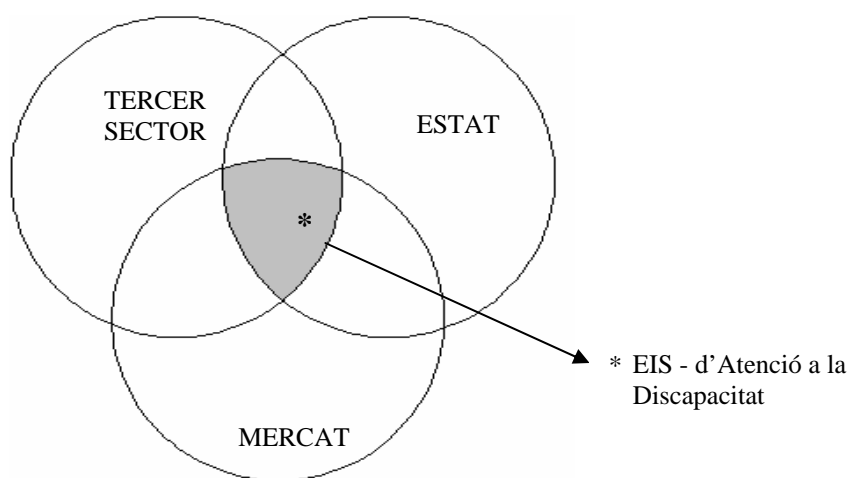
Proposo pensar en aquests dos termes (*societat civil* i *Estat*) com a conjunts entre els quals sempre ha existit una àrea de superposició, amb dimensions que han fluctuat, de vegades de forma turbulenta, segons l’experiència i la conjuntura. Sembla més convenient representar allò *públic* (generalment associat a l’Estat) i allò *privat* (que es reserva per definir la societat civil) com els extrems d’un continu que com una escala amb només dues posicions. L’articulació i la tensió entre Estat i societat civil fluctuen i varien de forma específica segons el moment històric. En aquesta tesi s’aposta per fonamentar la necessitat i l’eficàcia del protagonisme de la societat civil, sense caure en l’error freqüent de denegar en bloc el paper de les institucions públiques. Engrandir l’espai d’actuació basat en la iniciativa privada involucra la coordinació i la cooperació de molts agents i no només d’aquells que tenen l’etiqueta de “privats”. També es defuig de postular la primacia de l’espai privat, perquè és entès com un esforç deliberat per generar béns públics a partir d’iniciatives privades.

Atenent aquest caràcter dinàmic en la dialèctica entre societat civil i Estat, i arran dels canvis històrics provocats sobretot pel trànsit d’un Estat de Benestar a una Societat de Benestar, en el debat que centra l’anàlisi en la recuperació de la societat civil s’hi distingeixen tres conceptes: Estat, mercat i Tercer Sector²³.

²³ L’emergència d’un nou model caracteritzat per la Societat de Benestar ve a raó de la reformulació que requereix la constatació de la crisi del model inicial en què l’*Estat Benefactor* es constituïa com el principal protagonista del benestar social. Com veurem al llarg de capítol, és un període caracteritzat per molts autors com la *recuperació de la societat civil*.

Aquest és, doncs, el marc de dialèctica en què enquadro aquesta tesi, ja que les Entitats d'Iniciativa Social (EIS) objecte d'estudi es troben en la intersecció entre l'Estat, el mercat i el Tercer Sector. Neixen a partir d'un moviment social que les situa actualment, en el vessat institucionalitzat, en el Tercer Sector, per cobrir uns espais desatesos per l'Estat utilitzant els mecanismes del mercat i gestionant serveis de responsabilitat pública.

Gràfic 1:
La unitat d'anàlisi en un punt d'intersecció



Font: Elaboració pròpia

Tal com apunta Ariño (2008), ara *públic* i *privat* s'acostuma a associar, no sense confusió, amb l'Estat i el mercat. El Tercer Sector estaria constituït per un tercer complex d'entitats que ocuparien un espai social diferent i específic el nucli central del qual són les associacions no lucratives. Entenc, però, que no s'hi incorpora cap element nou però sí que es diferencia i se separa del concepte global de societat civil (esfera privada), definit per molts autors clàssics i també contemporanis, dues dimensions que en les societats actuals adquireixen sempre un contrast amb allò governamental o estatal: el mercat i el Tercer Sector. Són dos sectors que integren la categoria d'esfera privada.

L'evolució de la societat civil organitzada requereix ser analitzada en el marc de les relacions amb l'Estat. Així, centro aquest capítol en la dialèctica de la relació *Estat-societat civil*. L'emergència del terme *Tercer Sector* per designar les organitzacions privades sense ànim de lucre, generalment definit de forma contrastiva perquè l'integra

tot el que no és mercat ni Estat, em porta a analitzar la trilogia de relació entre Estat–Mercat–Tercer Sector. Aquesta anàlisi exigeix la conceptualització de tots els termes que hi estan vinculats i, com veurem, no és un exercici fàcil, ja que han estat tractats des de perspectives disciplinàries diferents, en moments sociopolítics i geogràfics també diferents. Faré un repàs de diferents aportacions en la conceptualització de la *societat civil*, el *Tercer Sector*, el *Tercer Sector d'Acció Social* i l'*Economia Social*.

Abans, però, m'interessa plantejar una concepció de l'estructura social basada en quatre esferes que connecta amb els estudis sobre la divisió social del benestar perquè em proporciona el marc de les esferes socials (la mercantil, la domesticofamiliar i de parentiu, l'estatal i la relacional) on els diferents sectors i actors socials desenvolupen la seva funció en la provisió de benestar. Històricament l'Estat sempre ha compartit la provisió del benestar amb altres dimensions de l'estructura social (Titmuss, 1958; Wilensky i Lebeaux; 1965, Pinker, 1971), encara que les tres dècades daurades de l'Estat del Benestar de la postguerra mundial van donar un protagonisme al paper de l'Estat que va restar la importància dels altres sectors. Durant els anys vuitanta, els plantejaments neoliberals s'acullen a les formulacions del pluralisme del benestar, o més recentment al concepte d'*agregat del benestar* o *welfare mix* (Gilbert, 1983; Beresford i Croft, 1984, Johnson, 1990) en què la provisió del benestar és compartida per tots els sectors.

2.1. Les esferes de l'estructura social

Parteixo d'una concepció mixta d'estructura social, establerta per Adelantado (2000) com el conjunt de les formes en què les pràctiques de grups i individus estan organitzades (institucions) i relacionades entre si (processos socials), de manera que es creen un eixos de desigualtat que configuren la identitat d'aquests individus i grups, així com els cursos possibles de l'acció social (individual i col·lectiva)²⁴. L'estructura social és, doncs, un sistema de posicions jerarquitzades, no només en la funció de la divisió clàssica operada en l'esfera productiva, sinó en funció de molts eixos que divideixen la població econòmicament, políticament i culturalment, en termes de dominació i desigualtat relativa entre els grups. És un sistema de posicions que es deriva d'un cert context institucional establert (aspecte institucional de l'estructura) i un

²⁴ Mixta perquè integra dues grans opcions: la que designa l'estructura de classes (en sentit marxista o weberiana) o bé l'estratificació social (en clau funcionalista) d'una determinada societat, i la més lligada a la sociologia clàssica i a l'estructural-funcionalisme, que la concep segons la manera com s'organitzen i relacionen les funcions estructurals de tot el conjunt d'institucions socials (família, Estat, escola, institucions econòmiques, etc.).

sistema de posicions preexistent als individus i amb una certa estabilitat en el temps, però obert a la reestructuració permanent a partir de l'acció col·lectiva dels mateixos individus (aspecte processal de l'estructura)²⁵.

Una de les dimensions d'aquesta conceptualització són les *esferes* de l'estructura social, d'altres són els eixos de desigualtat i els actors col·lectius, de manera que les desigualtats travessen els contextos institucionals (les esferes) i donen lloc a actors col·lectius que reestructuren la realitat existent. Donat el marc d'anàlisi d'aquesta tesi, resulta interessant pensar si hi ha una possible correspondència entre els tipus d'actors col·lectius i les esferes de l'estructura social. D'entrada, els actors col·lectius s'acostumen a constituir a partir de l'associació d'individus amb interessos i valors similars, de manera que sembla possible vincular alguns d'aquests interessos amb la lògica interna d'alguna de les esferes. Però aquesta suposada correspondència no està exempta de problemes, ja que molts actors exerceixen la seva influència sobre el conjunt de les esferes (per exemple, els partits polítics) i, a més a més, tots els actors estan lligats a l'esfera relacional.

Faig una breu aproximació a les quatre esferes de l'estructura social tal com les concep Adelantado (2000). Entén que, de cara a estudiar la política social, qualsevol d'aquestes esferes pot proveir de benestar social la població, i fer-ho de forma simultània. Em refereixo a la mercantil, l'estatal, la domesticofamiliar i la relacional.

1. *L'esfera mercantil*. Es tracta d'una esfera de producció i d'intercanvi o bescanvi material que està regulada en funció de la demanda i l'oferta per mitjà del preu, i es mou a partir de l'interès per generar beneficis. És una esfera que jerarquitzava les relacions socials segons la capacitat de vendre o comprar mercaderies i, a més a més, irradia un procés general de mercantilització de les relacions socials: procés clau en el pas de les societats tradicionals a les modernes²⁶. La seva capacitat per influir en la configuració social és molt gran i hi ha molts autors que la situen com a responsable de les desigualtats socials. Aquest sector es planteja la prestació de serveis de benestar quan generen un marge rendible:

²⁵ Conceptualització inspirada en la famosa frase de Marx "los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado" (Adelantado, 2000: 6).

²⁶ Ha estat un tema tractat per molts clàssics, bàsicament, per Marx, en relació amb l'augment al llarg de la història de les forces productives davant de la proletarització, l'explotació i l'alienació; per Durkheim, referent al sorgiment d'un nou tipus de solidaritat orgànica davant dels perills de l'anomia, i Weber, en relació amb la progressiva racionalització de l'existència.

“Cuando, según las características de la demanda, la provisión de servicios para atender estos problemas se convierte en una actividad rentable (la ayuda a domicilio, las residencias geriátricas, la teleasistencia, etc.) han aparecido, también, operadores privados con ánimo de lucro dispuestos a competir en este nuevo mercado de la atención social”. (Ruiz Olabuénaga, 2000: 185)

2. *L'esfera domesticofamiliar i de parentiu.* Abraça les activitats que es realitzen, bàsicament, dins les unitats mínimes de coresidència i fora entre els membres. Els mecanismes que coordinen l'acció en aquesta esfera es basen en una determinada socialització i en relacions de dependència familiars, que creen unes determinades identitats de gènere.

“La familia es una institución social, el fundamento de la sociedad, pero también un actor, un lugar de adopción de decisiones. Como institución, modela sistemáticamente el comportamiento, las expectativas y los incentivos de los pueblos. Paralelamente al Estado y al mercado, forma parte de una infraestructura reguladora integrada que define lo que es racional y deseable, que facilita la conformidad normativa y la integración social”. (Esping-Andersen, 2000: 69)

Es tracta d'un espai des d'on tradicionalment s'ha donat resposta a les necessitats personals, amb una distribució de tasques on el criteri de gènere és molt marcat. La significativa transformació en què està immersa la família exigeix que sigui la societat civil i/o l'Estat qui faci front a la provisió de serveis que tradicionalment han estat assumits pel cercle familiar. Les actuals redefinicions de la política social intenten potenciar la institució de la família com a dispensadors de benestar.

El reconeixement de les noves realitats familiars en una societat és, de fet, un procés, i les que podem observar en un determinat moment són fruit de la interrelació del context sociopolític, les polítiques públiques i les representacions culturals. En el cas d'Espanya, la família i el benestar estan en un procés inacabat de reajustament, com a fruit de les transformacions socials i de les noves formes d'intervenció política que s'iniciaren en la transició democràtica i que arriben fins avui. Les realitats familiars emergents són fruit de la dialèctica entre les dinàmiques socials i les polítiques públiques (Comas d'Argemir, 2008: 76).

Històricament, l'esfera domèstica i la mercantil s'han diferenciat mútuament al llarg dels processos pels quals s'han format els estats capitalistes. En aquest sentit, aquesta esfera és tan econòmica com la mercantil, però el seu caràcter econòmic es basa en un tipus de treball (la provisió de cura i de suport) i un accés desigual als recursos que la reducció mercantil del treball a l'ocupació ha enfosquit.

3. *L'esfera estatal.* Integrada per l'aparell institucional i administratiu públic i el conjunt d'actuacions generades des d'aquest marc. El mecanisme de coordinació que opera en aquesta esfera és el poder polític que es concreta en diversos mecanismes, bàsicament la capacitat de regulació per via normativa i els processos d'administració i gestió de recursos, programes i serveis. Irradia, doncs, les seves mesures de definició, de reproducció i canvi de l'estructura social a tots els àmbits. També, però, l'acció de l'esfera estatal pot estar condicionada per la major o menor permeabilitat a les pressions dels grups organitzats que es formen en l'esfera relacional.

L'esfera estatal és central en l'organització de la desigualtat social i en la reproducció simbòlica de les jerarquies socials. La intervenció de l'Estat és decisiva en el pla distributiu, però també ho és en la reproducció ideològica i cultural de la desigualtat, que pot dur a terme a través de la dissuasió de determinades formes de conflicte, i mitjançant la promoció de determinades pautes culturals com a legítimes. Les polítiques socials són dissenyades per l'esfera estatal, però això no impedeix, més aviat al contrari, que la formació i els continguts es puguin veure condicionats per l'estructura i la dinàmica de la resta d'esferes.

4. *L'esfera relacional.* La constitueixen totes aquelles accions socials supraindividuals que canalitzen els interessos i les necessitats de les persones, mitjançant associacions formals i grups comunitaris (informals), que es constitueixen en subesferes de la dimensió relacional. L'associativa comprèn les organitzacions amb un cert grau d'institucionalització i actua com un filtre dels interessos i aspiracions dels agents socials, ja que en canalitza les demandes i delimita els marcs de les accions col·lectives i de les pressions que d'altres agents exerceixen en el conjunt de les esferes. De la seva banda, l'esfera comunitària té com a nucli el sentiment de pertinença i de vincle amb la comunitat de base territorial. Les accions acostumen a derivar en un conglomerat de xarxes de reciprocitat i poden esdevenir proveïdors de cura o prestacions significatives en el marc de la política social.

L'esfera relacional, associativa i/o comunitària, Tercer Sector (i tot el conjunt de noms que s'han utilitzat) la presenten els teòrics de diferents posicions ideològiques com un actor clau per superposar les mancances socials, pel seu paper com a prestador de serveis. Les administracions (representants de l'esfera estatal) troben en aquestes organitzacions un aliat per fer front a les polítiques socials (Casey, 1995: 43, Alonso, 2000, Aranguren, 2000 i Zimmer i Hallmann, 2002).

Mentre les teoritzacions del *welfare mix* es refereixen a l'organització o divisió social del benestar, la política social fa referència a les decisions estatals que hi donen forma. La política social és, doncs, un instrument capaç d'incidir en la composició de l'estructura social, ja que opera com a principi organitzatiu de les esferes. En l'esfera mercantil, la política social intervé a través de la decisió arbitrària de què és o no una mercaderia; en l'estatal, mitjançant disposicions jurídiques que posen sota la responsabilitat de l'Estat determinats béns o recursos, i en la domèstica i relacional, establint per defecte un espai social d'intercanvis més o menys recíprocs perquè diferencia el que són valors d'ús dels que són mercaderies o drets. Així, la política social mobilitza recursos d'uns sectors als altres mitjançant un conjunt de procediments que construeixen i modulen la desigualtat social, en assignar a cada sector determinades responsabilitats en el subministrament de recursos de benestar²⁷.

En els darrers anys s'ha produït la remercantilització i privatització dels serveis d'atenció personal. La provisió de benestar depèn tant de l'abast del sistema de protecció social com de la distribució de responsabilitats entre Estat, mercat i família (Esping-Andersen, 2000). La feblesa de les polítiques públiques de família en el nostre país, així com el fet que les dones no es dediquen al treball familiar amb la mateixa intensitat que ho feien temps enrere, han tingut com a resultat l'expansió de la iniciativa privada (social i mercantil) en la provisió de serveis d'atenció personal, així com l'increment de les activitats fetes en el marc de l'economia submergida. Efectivament, molts serveis són comprats actualment a baix cost per les famílies i fets per treballadors (més sovint treballadores) procedents de la immigració estrangera, especialment llatinoamericanes. Els governs (locals, autonòmics, estatals) toleren de fet aquest mercat privat emergent, que representa un estalvi en despesa pública i privada, però que planteja problemes pel que fa a la garantia de drets laborals i de la qualitat dels serveis subministrats. També en aquest terreny les polítiques públiques han de cobrir les necessitats assistencials que són fruit de l'envelliment de la població i de l'augment de persones amb discapacitat (Comas d'Argemir, 2008: 83-84)

Beck (2001) planteja que la modernitat avançada retalla i transforma l'estructura social interior de la societat industrial (les classes socials, les formes familiars, les situacions sexuals, el matrimoni, la paternitat, la professió,...) i les evidències bàsiques de l'estil

²⁷ Aquests procediments poden ser: mercantilitzar o desmercantilitzar pel que fa al sector mercantil; estatalitzar o desestatalitzar, en el sector estatal; familiaritzar o desfamiliaritzar en el domèstic i comunitaritzar o descomunitaritzar segons l'actuació del sector relacional (Adelantado, 2000: 21).

de vida incloses en aquesta estructura social. Crec interessant la seva aportació en referir-se a la individualització com a tret de la modernitat:

“... en el lugar de los estamentos ya no aparecen las clases sociales, en el lugar de las clases sociales ya no aparece el marco estable de referencia de la familia. El individuo mismo (...) se convierte en la unidad reproductiva de lo social en el mundo de la vida”. (Beck, 2001: 98)

Individualització, ens diu, que va acompanyada de tendències a la institucionalització i estandardització de les situacions de vida. De manera que els individus posats en llibertat es tornen dependents del mercat laboral i, per tant, dependents de l'educació, del consum, de les regulacions i proveïments socials i de les possibilitats i modes en l'assessorament mèdic, psicològic i pedagògic.

“Todo ello remite a la particular estructura de control de las 'situaciones individuales dependientes de instituciones', que también se vuelven receptivas a configuraciones y orientaciones políticas (implícitas)”. (Beck, 2001: 98)

La presa de consciència de la contrarietat històrica d'aquest “procés de socialització” pot conduir al sorgiment de noves comunitats socioculturals, de nous moviments de recerca de maneres de tractar les relacions socials i la pròpia vida. Així explica l'autor els nous moviments socials (ecològics, pacifistes, gènere) que són, d'una banda, l'expressió de noves situacions de perill en la societat de risc i de les contradiccions entre els sexes i, de l'altra, les seves formes de politització i els seus problemes d'estabilitat són el resultat de processos de la formació social d'identitat en mons de la vida destradicionalitzats, individualitzats.

Em ressona aquest plantejament quan veig en la iniciativa particular d'uns ciutadans que davant el perill de no rebre una resposta governamental a la seva necessitat, es constitueixen en una “*unitat reproductiva de lo social*”, la qual cosa representa un impuls a la individualització. La conformació de les entitats (EIS) objecte d'estudi de la tesi són la manifestació de la institucionalització i estandardització que, segons U. Beck, acompanyaria el procés d'individualització. Organitzacions que, evidentment, han estat molt receptives i atentes a orientacions polítiques i, sobretot, a la configuració dels sistemes de protecció social.

Altres autors han optat per altres maneres de classificar les esferes d'activitat en l'estructura social: els contextos domèstics, mercantil, cívic i internacional; el “món de la vida” (la vida privada i l'opinió pública), i dos subsistemes (l'econòmic i

l'administratiu) de Habermas (1986: 454), en què es poden establir relacions d'intercanvi entre la vida privada i el subsistema econòmic, d'una banda, i entre l'opinió pública i el sistema administratiu, de l'altra. Tradicionalment, s'han agrupat en *esfera pública* i *esfera privada* (societat, societat civil, mercat, Tercer Sector, família, etc.) segons les perspectives d'anàlisi i l'època històrica.

2.2. Estat - societat civil

La discussió intel·lectual gira entorn de diverses qüestions: ha estat mai la societat civil una unitat històrica identificable?, quins són els límits entre l'esfera de l'Estat i la de la societat civil?, com han de ser les relacions institucionals entre tots dos?, quin és el nivell d'autonomia de la societat civil?, quin paper té el mercat en la relació societat-Estat? Hi ha diverses respostes, no sempre unànimes, però la majoria posen l'èmfasi en la divergència de l'abast que té el concepte *societat civil*. En contrast amb les fronteres ben dibuixades de l'Estat —entitat oposada—, les de la societat civil estan condemnades a ser borroses. “*Para el estado, la demarcación lo es todo. Para la sociedad civil la ambigüedad lo es todo*” (Giner, 2008: 32).

Cal avançar que no existeix una definició clara i precisa de *societat civil* universalment acceptada per evocar tot el complicat univers que cau fora de les institucions del govern i de l'Estat, en totes les ramificacions. La noció de societat civil no ha estat mai, ni tampoc ara, ideològicament neutra. Així, abans de formular alguna definició concreta faig una breu referència a les concepcions clàssiques de la societat civil que no han estat descartades amb posterioritat sinó més aviat reinterpretades i modificades. Com que cadascuna reflecteix realitats històriques diferents, l'exposició em permet seguir l'evolució històrica de la societat civil en contrast amb l'Estat. D'entre els autors que han estudiat i definit els conceptes i els marcs de la relació, he optat per recollir la interpretació que en fa Giner (2008) respecte a les concepcions clàssiques perquè posen l'èmfasi en els aspectes que emmarquen l'objecte d'estudi i els objectius plantejats en aquesta tesi. Presentaré, doncs, les concepcions liberal, hegeliana, marxista i la interpretació gramsciana.

- *La concepció liberal.* En el pensament liberal clàssic, la societat civil estava mancada d'estructura específica, de contingut sociològic específic.

“Era un estadio evolutivo de la civilización, un nivel de madurez moral colectiva, que abrazaba tolerancia y pluralismo. Se trataba de una esfera establecida para que en ella se realizaran los intereses individuales de los hombres en un marco competitivo, contractual, que permitiera la privacidad y la intimidad y no sólo el disfrute de los derechos y la propiedad privada”. (Giner, 2008: 23 i 24)

Els primers filòsofs liberals conceben la societat civil com una comunitat d'individus que entren en relacions permanents per perseguir els propis interessos i satisfer les passions i sentiments. El govern, l'Estat, és el resultat d'aquestes relacions i s'entén com la institució que té la funció de preservar el bon ordre de la societat civil. En l'aportació dels primers liberals, la distinció entre Estat i societat civil, que s'entén com a essencial, no és clara. Giner (2008) destaca: 1) John Locke, que en els tractats sobre el govern (1690) utilitza els termes *societat política* i *societat civil* com a sinònims; 2) *Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil*, d'Adam Ferguson (1767), que identifica societat civil amb *societat civilitzada* i se centra en la transició de l'estadi salvatge a l'estadi civilitzat, i 3) la societat civil com una condició de civisme relativament lliure amb les seves limitacions ja s'havia posat de manifest en el treball d'Adam Smith el 1759.

- *La concepció hegeliana.* Hegel planteja l'existència de l'àmbit privat de la societat civil que la política fa possible. La societat civil és el regne d'allò particular (de la passió) i l'Estat és el regne d'allò universal (de la raó). Són esferes complementàries que es necessiten mútuament. Posa en relleu l'autonomia relativa de la societat civil entesa com el camp en què es despleguen les necessitats i aspiracions privades i subjectives de la ciutadania que no té propietats sistèmiques i, per tant, necessita la coordinació de l'Estat, al qual reconeix de forma inqüestionable una autoritat ètica.

“Para Hegel el Estado aparece como la forma más alta de organización social como encarnación de la razón (...). Se erige el Estado frente al universo egoísta, competitivo y particularista de la sociedad privada formada por los ciudadanos, es decir, frente a la sociedad civil”. (Giner, 2008: 25)

- *La concepció marxista.* També Marx definia la societat civil com la suma total de les relacions socials que cauen fora de l'àmbit estatal, però la seva aportació és que es tracta de relacions a partir d'una situació compartida de dependència mútua creada pels llaços de la classe social, per la necessitat i per les condicions materials de la vida. La societat civil era l'àmbit de la concurrència egoista, l'explotació salarial capitalista i la desigualtat classista; l'ordre polític era només una superestructura jurídica i governamental, necessària per garantir un univers de misèria moral en què

consistia la societat civil burgesa. Per Marx, l'Estat era una entitat classista i li negava tota superioritat, neutralitat i universalisme. En tractar Marx la noció de *societat civil burgesa*, postula la primacia de l'esfera econòmica per sobre la política i fins i tot la ideològica. La seva llei natural és la impotència estatal davant la societat civil. No fa, però, una anàlisi institucional acurada de la societat civil, ja que es concentra en la forma capitalista de producció i en les classes socials.

- *La interpretació gramsciana.* L'aportació de Gramsci i dels seus deixebles neomarxistes al segle XX enriqueix la teoria marxista de la societat civil. D'altra banda, la politització de la societat civil que emergeix en una de les versions gramsciana i el mateix concepte d'hegemonia l'atansa a la concepció liberal. No és el meu objectiu desenvolupar totes aquestes aportacions, però sí destacar que els seguidors de l'enfocament gramscianista, malgrat que van percebre canvis estructurals en el si de la societat civil com a conseqüència de l'evolució pròpia del capitalisme, sempre la van considerar com un conjunt d'institucions privades i de relacions de dominació. Elaboren una concepció segons la qual la societat està dividida en tres esferes: l'estatal, la de la societat civil i l'econòmica. Les crítiques sobre la presència de tendències oligopolítiques o monopolítiques en les tres esferes no han aconseguit negar l'existència d'un pluralisme essencial en situacions característiques de les societats liberals.

Així, el concepte de *societat civil* és utilitzat en la tradició filosòfica política del *iusnaturalisme* i acostuma a ser equiparada amb la societat política o amb l'Estat. En la tradició hegeliano-marxista la societat civil és associada al sistema de necessitats i les seves formes d'organització (Hegel), a la societat burgesa (Marx) i al moment de l'hegemonia cultural en la superestructura (Gramsci).

L'estat actual de la qüestió sobre què és el que s'està dient quan es parla de societat civil posa en evidència un panorama amb concepcions ideològiques molt diferents i, en alguns casos, enfrontades —més societària una, més estatista l'altra—, amb tota una gamma de matisos. Però el debat es troba en les posicions moderades.

2.2.1. La societat civil en les democràcies modernes

Malgrat que la majoria de les transicions democràtiques són prolongades, negociades i controlades, els estímuls per a la democratització i, en particular, la pressió per concloure el procés han vingut, bàsicament, de la *resurrecció de la societat civil*, la reestructuració de l'espai públic i la mobilització de tota mena de grups independents i moviments populars. Entendre el paper de la societat social en la construcció de la democràcia requereix una conceptualització més complexa i una teoria més estructurada. La simplista antinòmia entre Estat i societat civil no ens serveix. La societat civil no és una simple categoria residual, sinònim de *societat* o d'alguna cosa que no és l'Estat o el sistema polític formal. Segons Diamond (1997), més enllà de ser voluntàries, autònomes i autoregulades, les organitzacions de la societat civil són diferents d'altres grups socials en diversos aspectes: a) té uns fins públics abans que privats; b) es relaciona amb l'Estat d'alguna manera però no té com a objectiu obtenir el poder formal; c) implica pluralisme i diversitat, i d) és imparcial, perquè cap grup en la societat civil busca representar el conjunt dels interessos d'una persona o d'una comunitat.

“La sociedad civil es distinta y autónoma no sólo del Estado y de la sociedad en su conjunto sino también de una cuarta arena de acción social, la sociedad política (entendida esencialmente como el sistema de partidos). Organizaciones y redes en la sociedad civil pueden formar alianzas con los partidos, pero si son atrapados por éstos, o hegemónicos dentro de ellos, cambian de este modo su actividad primaria hacia la sociedad política y pierden buena parte de su habilidad para desempeñar ciertas funciones de mediación y de construcción democrática. Paso a examinar ahora más detalladamente estas funciones”. (Diamond, 1997: 3)

Així, en l'anàlisi del reforçament de la societat civil s'hi distingeixen tres dimensions diferents de la realitat: societat civil, societat política i Estat. És en aquesta distinció que la qüestió adquireix sentit, ja que en l'intent de resoldre les contradiccions de l'articulació d'aquestes dimensions pot adquirir més sentit la idea del reforçament de la societat civil. M'interessa remarcar la dimensió de la *societat política*, ja que l'element essencial o constitutiu, almenys en la història política occidental, és la figura del *ciudadà*. En la societat política s'hi identifiquen: a) opcions específiques d'organització (el partit polític és la més típica), b) lleialtats específiques que no es confonen amb lleialtats socials, c) una divisió social que no és ni del treball ni de l'administració, sinó que és, fonamentalment, una divisió política, que es basa en la distinció entre representants i representats, i d) continguts subjectius específics que es corresponen amb les opcions organitzacionals, amb aquestes lleialtats i amb aquesta divisió social.

No totes les societats civils i les organitzacions de la societat civil tenen el mateix potencial per desenvolupar les funcions per construir la democràcia. L'habilitat per fer-ho depèn de qüestions com els objectius i mètodes que adopten els grups i el nivell d'institucionalització organitzacional, entre d'altres. Diamond (1997) suggereix les funcions democràtiques de la societat civil següents:

- Proveir les bases per limitar el poder estatal, així com el control de l'Estat per la societat, i finalment de les institucions polítiques democràtiques.
- Una vida associativa rica supleix el paper dels partits polítics en l'estimulació de la participació política, ja que incrementa l'eficàcia política, ensinistra els ciutadans democràtics i promou una percepció de les obligacions així com dels drets de la ciutadania democràtica.
- Contribueix a desenvolupar altres atributs democràtics, com la tolerància, la moderació, la voluntat de compromís i el respecte a les posicions oposades.
- Crea altres canals diferents dels partits polítics, per l'articulació, agregació i representació d'interessos.
- Genera un ampli rang d'interessos que poden separar i mitigar les principals polaritats dels conflictes polítics.
- Permet reclutar i entregar nous líders polítics.
- Es constitueix com un canal de difusió de la informació que ajuda els ciutadans a aconseguir i defensar de forma col·lectiva els seus interessos i valors. La difusió d'informació i idees és bàsica per assolir la reforma econòmica en una democràcia que requereix el suport de coalicions polítiques en la societat i la legislatura.

“La libertad de asociación puede después de haber agitado a la sociedad por algún tiempo, (...) fortalecer al final al Estado”. (Tocqueville, 1945: 126)²⁸

En incrementar la responsabilitat, la capacitat de resposta, la inclusió, l'efectivitat i, per tant, la legitimitat del sistema polític, una societat civil vigorosa proporciona a la ciutadania respecte per l'Estat i un compromís positiu amb ell. Al final, això augmenta l'habilitat de l'Estat per governar i per obtenir obediència voluntària dels ciutadans. També una vida associativa rica pot multiplicar les capacitats dels grups per millorar el seu benestar, independentment de l'Estat.

El renovat interès en la societat civil pot traçar l'origen teòric en Alexis de Tocqueville, que fa més d'un segle i mig va veure en la participació voluntària dels ciutadans en

²⁸ Citat a Diamond (1997: 7).

tota mena d'associacions fora de l'Estat un pilar de la cultura democràtica i de la vitalitat econòmica dels Estats Units.

Passo, però, a examinar alguns dels dilemes de la societat civil en les democràcies modernes, que n'intenten definir el ressorgiment en el context de les transformacions de l'Estat des de la postguerra o en el marc de les precondicions democràtiques formals que en possibiliten l'expressió. Proposo partir de l'anàlisi de dues posicions per entendre l'abast del concepte de societat civil: a) la liberal, que privilegia l'esfera de llibertat dels integrants de la societat civil davant de l'Estat, a partir d'autors liberals com Víctor Pérez Díaz i Ernest Gellner, i b) la social liberal, que anteposa criteris d'igualtat com a principal valor de la societat, a partir d'autors postmarxistes o neomarxistes com John Keane i David Held.

1. *La societat civil liberal.*

Estudis relacionats amb el retorn de la societat civil en les societats occidentals del període de la segona postguerra, com el de Pérez Díaz (1993), consideren la creixent legitimitat pública de la societat civil quan molts ja l'havien desnonat. Aquest sociòleg espanyol reconeix les dificultats i ambigüitats del concepte *societat civil* i per això proposa un sentit restringit i un sentit ampli de concepte. El sentit ampli expressa un entramat d'institucions sociopolítiques que inclouen un govern limitat, un conjunt d'institucions tals com els mercats, les associacions basades en acords voluntaris entre individus autònoms, i una esfera pública, en què els individus, els grups i l'Estat estableixen un debat entre si i es comprometen en l'activitat pública. És un concepte que reflectiria els sistemes de democràcia liberal i econòmica de mercat de les societats contemporànies.

Però percepció que en aquests sistemes existeix una línia divisòria entre l'Estat i els ciutadans i, per això, desenvolupa el concepte restringit de societat civil, que es redueix a institucions socials com els mercats i les associacions voluntàries que competeixen i cooperen entre si, i a una esfera pública, fora de les institucions estatals, que forma part de la societat civil perquè es compon d'agents implicats simultàniament en actuacions privades i en assumptes públics que només poden ser conciliats mitjançant un debat públic. Concebuda així, aquesta societat civil autònoma pot existir en diferents règims, fins i tot en els autoritaris com l'Espanya franquista,

però només aconsegueix la plenitud quan forma part d'una societat civil en el sentit més ampli descrit per l'autor.

Dins d'aquest esquema, l'Estat i la societat civil estan separats però implicats en una sèrie d'intercanvis. L'Estat és alhora un aparell coercitiu que garanteix la pau i un proveïdor de serveis cap a la societat. En correspondència, l'Estat demana a la societat el consentiment cap a la seva autoritat. En aquesta relació de comandament i d'obediència es configuren les diferents modalitats d'intercanvi: acceptació, consentiment, rebuig, entre d'altres.

La posició de Gellner (1996) sembla distanciar-se de les posicions de Pérez Díaz: ni mercat incontrolat ni estat limitat. La societat civil gellneriana es compon d'una pluralitat econòmica, política i ideològica d'institucions no governamentals prou fortes per contrarestar l'Estat, encara que no li impedeixen complir les seves funcions de garantir la pau i ser àrbitre d'interessos fonamentals. Gellner no proposa reviure l'Estat benefactor, però sí que reconeix que en determinades circumstàncies és justificable la seva existència. Sembla, doncs, que el liberalisme de Gellner es troba a meitat de camí: si bé és important mantenir l'autonomia i la llibertat de les unitats productives, ni una ni l'altra poden ser absolutes, ja que estan condicionades per les polítiques de l'Estat, que és qui pot decidir amb un ampli marge d'autonomia quines esferes de la seva influència són moralment acceptables. D'altra banda, no concep la política de benestar com a promotora de drets universals per a tots els individus amb independència de la solvència econòmica, sinó com un simple instrument discrecional i assistencial adreçat a determinats grups socials. Entre la llibertat i la igualtat, Gellner sembla inclinar-se per la primera, però no a qualsevol cost de la segona (Cansino i Ortiz, 1997).

2. *La societat civil socialliberal*

Un dels camins que han pres autors postmarxistes o neomarxistes com John Keane i David Held per fer una diagnosi del renaixement de la societat civil europea ha estat analitzar-la en el marc de les discussions sobre l'opció socialista.

Keane (1992) planteja que el socialisme només pot tenir perspectives si es deixa d'identificar amb el poder estatal centralitzat i si es converteix en sinònim de una major democràcia i d'un sistema de poder diferenciat i pluralista. Implica, doncs, replantejar la relació entre l'Estat i la societat civil: *“entre la compleja red de instituciones políticas*

(...) y el reino de actividades sociales (...) que están legalmente reconocidas y garantizadas por el Estado” (Keane, 1992: 19). Ho ha fet analitzant el cas de l'Estat benefactor que anomena *socialisme estatalment administrat*. Planteja que el programa socialdemòcrata va incórrer en diversos errors: va assumir que el poder estatal podia fer-se càrrec de l'existència d'allò social i això va estimular el consum passiu i l'apatia ciutadana; va fracassar a l'hora de complir les promeses, i la seva eficàcia es va debilitar a causa dels intents d'ampliar la regulació i el control de la vida social mitjançant formes corporatives que va supeditar als interessos del govern.

Segons l'autor, la democratització socialista significaria mantenir i redefinir les fronteres entre societat civil i Estat mitjançant dos processos simultanis: l'expansió de la llibertat i igualtat social, i la democratització i reestructuració de les institucions estatals²⁹. Caldria reduir el poder del capital privat i de l'Estat enfront de la societat civil i responsabilitzar les institucions estatals davant la societat civil, i redefinir les funcions de protecció i regulació de la vida dels ciutadans.

Held (1992) parteix del principi d'autonomia, que només es pot executar si es defineixen les formes i els límits de l'acció de l'Estat i de la societat civil. L'autonomia es pot garantir a través de l'ampliació d'un efectiu *sistema de drets*, que especifiqui les responsabilitats dels ciutadans respecte a ells, i les obligacions de l'Estat cap a grups de ciutadans que no es podrien invalidar. Aquests drets implicarien “*un amplio conjunto de derechos sociales ligados a la reproducción, al cuidado de los niños, a la sanidad y a la educación, así como los derechos económicos para garantizar los recursos económicos necesarios para una autonomía democrática*” (Held, 1992: 342). Els resultats de la implantació d'aquest sistema de drets modificaria la naturalesa de l'Estat, de la societat civil i la relació entre ells; així passarien a convertir-se en un pes i un contrapès del poder de l'altre. Per Held, sense una societat civil independent, el principi d'autonomia democràtica no es pot realitzar, però, sense un Estat democràtic compromès amb profundes mesures redistributives, és poc probable la democratització de la societat civil.

²⁹ La igualtat ha de reconèixer que la distància entre els qui en tenen i els qui no en tenen només es pot eliminar desenvolupant mecanismes institucionals que distribueixin béns diferents a persones diferents, de diferent manera i per raons, també, diferents. La llibertat implicaria un espai on les possibilitats d'elecció siguin ampliades mitjançant una varietat d'esferes socials i polítiques en què els ciutadans podrien participar, si volguessin.

Cansino i Ortiz (1997) resumeixen les dues posicions (la liberal i la social liberal) que he presentat per analitzar el ressorgiment de la societat civil en les democràcies modernes de la manera següent:

- La societat civil es diferencia de l'Estat, però no es pot concebre una societat civil sense Estat ni tampoc un Estat sense societat civil.
- Les relacions entre tots dos no poden estar ocultes ni ser discrecionals, sinó que han d'estar subjectes a normes i institucions visibles, universals i sotmeses al públic.
- L'Estat ha de garantir i respectar la major igualtat i llibertat possible i desitjable dels membres de la societat civil, que és aquella en què la igualtat és igualtat de condicions per a desiguals aspiracions i la llibertat és la llibertat d'elecció per a iguals opcions.
- Un Estat aliè a qualsevol compromís social és el resultat, gairebé sempre, d'una societat dèbil i desarticulada.

En definitiva, un dels aspectes bàsics del procés de modernització ha estat l'articulació de la dinàmica sociopolítica a través de la dicotomia que formen Estat i societat civil (Keane, 1988). La societat civil, definida com l'àmbit en què l'acció s'orienta cap a aconseguir interessos individuals (privats), i l'Estat, com a esfera orientada a allò comú, amb la funció principal de ser agent facilitador del manteniment del marc en què es mouen els individus i els interessos privats, és a dir, la societat civil (Giner, 1995).

Més concretament, l'Estat i les agències governamentals apareixen com l'àmbit de les decisions col·lectives en aquell conjunt de decisions que afecten, de manera vinculant, la societat en el conjunt o sectors específics (Dahl, 1992). La societat civil, en canvi, apareix com l'àmbit en què tenen lloc les decisions particulars en forma de contractes que només vinculen i afecten les persones involucrades. Així doncs, mentre que la societat civil es fonamenta en la idea de contracte individual, l'Estat ho fa en la idea de contracte social (Navarro Yáñez, 2002).

Això suposa que Estat i societat civil són dues esferes separades, amb lògiques institucionals diferents i criteris regulatius diferents pel que fa a la inclusió i actuació en el seu si, però que es constitueixen i es donen sentit mútuament. La seva existència es basa en un procés de creació mútua (Tester, 1992).

L'avenç, però, del procés de modernització ha difuminat de forma progressiva la distinció entre l'esfera estatal i la civil. De manera que avui la dinàmica sociopolítica,

més que vertebrar-se mitjançant dues esferes, ho fa a través d'intensos i creixents processos d'interacció entre ambdues (García-Pelayo, 1977: 115). Això es deu a un continu *procés d'interpenetració*, que dona lloc a la *societat política*, com una esfera resultat de la combinació de l'Estat i la societat civil.

“(…), la sociedad política se caracteriza como un espacio o sistema de interacción en el que participan actores civiles y gubernamentales, que no es propiamente ni el ámbito de las decisiones colectivas, ni el ámbito de las decisiones privadas (...). No es, pues, el espacio en el que se ejecuta el contrato social, ni en el que se desarrollan contratos particulares, sino aquel en el que se elabora y reconstruye el primero. Se trata, en fin, de un espacio público participativo en el que colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores (e intereses públicos) y privados. Tal y como señala Farneti (1994: 90), la sociedad política sería ‘un espacio político entre estado y sociedad civil’ en el que tienen lugar los procesos de interacción entre agencias gubernamentales (estado) y actores sociales (sociedad civil) para regular la vida en común”. (Navarro Yáñez, 2002:3)

La societat política pren cos a través de la intensitat i diversitat amb què els actors socials, individuals i col·lectius tracten de fer valdre els seus interessos en la presa de decisions quan pretenen prendre part en el disseny de les orientacions de canvi social. És un procés que apareix com un complex sistema d'intermediació i negociació d'interessos de diferent naturalesa. Com a manifestació d'aquest fenomen, ja no es parla tant d'acció de govern, sinó de models de governança, en què els diferents actors, estatals i civils, tracten de dissenyar formes amb què es pugui fer viable la vida en comú (Mayntz, 1999). Un factor bàsic d'aquest fenomen és el creixent procés de corporativització, a través del qual la defensa i representació dels interessos civils es dona cada vegada més a través de corporacions, organitzacions, grups i associacions, és a dir, actors col·lectius orientats per criteris de coordinació imperativa (Pérez Yruela i Giner, 1979).

No hi ha dubte que aquest augment del procés d'interpenetració afecta el rendiment heurístic de la dicotomia clàssica Estat-societat civil. En aquest sentit apunten les actuals reflexions sobre la democràcia participativa (associativa o deliberativa). Per exemple, la proposta d'una “societat civil fortament democràtica” de Benjamín Barber basada en la presència de la ciutadania en l'espai públic d'interpenetració entre Estat i societat civil. O la proposta de democràcia associativa de Cohen i Rogers (1995) mitjançant l'assignació de tasques de provisió de serveis públics a les associacions civils. Així, en alguna bibliografia no es parla de govern sinó de *governance* (Kooiman, 1993), i tampoc no es parla de polítiques públiques, sinó de xarxes de polítiques públiques (*policy networks*) (Marsh i Rhodes, 1992)³⁰.

³⁰ Kooiman, J. (ed.) (1993) i Marsh i Rhodes, 1992, citats a Navarro Yáñez (2002: 3).

Sota aquest plantejament, s'assenyala la transició des de l'Estat del Benestar al Pluralisme del benestar a través de processos de "gestió privada d'interessos públics" o, més en general, l'acció estatal apareix com un entramat d'agents públics i privats en interacció constant.

Em sembla pertinent l'aportació de Beck (2001) respecte a alguns dels arguments i explicacions que dóna a la pèrdua de funció del sistema polític. Una de les seves tesis és que durant els dos primers terços del segle XX s'ha desencadenat un moviment oposat a la generalització de l'Estat del Benestar: en el projecte de l'Estat del Benestar, la política havia aconseguit una "relativa autonomia", en virtut de la intervenció política en els assumptes del mercat en oposició al sistema tècnic i econòmic. Ara, el sistema polític està amenaçat de ser "desposseït" de la seva constitució democràtica. En la dècada dels anys setanta, va ser central, com a concreció històrica de l'"autonomia relativa" del sistema politicoadministratiu, la construcció de l'Estat Social i del benestar durant el desenvolupament de la postguerra, davant els principis i interessos del sistema econòmic. El projecte de l'Estat social intervencionista, en generalitzar-se, va perdre les energies utòpiques.

"Las reacciones más o menos imprudentes a esos fenómenos se resumen con la expresión 'nuevas imprevisibilidades' (Habermas). Y se pueden referir también a dos vertientes. Por una parte, a la 'deslocalización de la estructura social y del comportamiento político de los electores' (...); por otra parte, a la 'movilización de los ciudadanos y a protestas ciudadanas' así como a 'movimientos sociales' cambiantes que defienden sus intereses cuando se sienten afectados." (Beck, 2001: 244)

Segons l'autor, és vàlid considerar que quan es garanteixen els drets, es distribueixen les càrregues socials, es facilita la participació i hi ha ciutadans actius, la política perd confins i es generalitza. Així, la democràcia "realitzada" exigeix una noció d'allò polític diferent i altres institucions polítiques en consonància amb els ciutadans conscients dels seus drets i disposats a la participació. Aquesta mobilització ciutadana adquireix importància perquè també existeixen altres dimensions centrals de la subpolítica: discussions jurídiques i mitjans de comunicació específics per exercir els seus interessos que poden ser utilitzats amb gran eficàcia. Els drets fonamentals, que constitueixen l'engranatge del desenvolupament polític, es reforcen entre si i es potencia el contrapoder de la base i de les instàncies subordinades.

"Estas distintas áreas de subpolítica social (medios de publicidad, judicatura, privacidad, iniciativas ciudadanas y nuevos movimientos sociales) confluyen en formas de expresión de una nueva 'cultura política', en parte garantizada institucionalmente y en parte situada extrainstitucionalmente." (Beck, 2001: 253)

Després de revisar les concepcions més clàssiques de la societat civil i d'examinar alguns dels dilemes en les democràcies modernes que intenten definir el ressorgiment de la societat civil, constato que qualsevol definició d'aquesta expressió ha de ser entesa com ideal-típica. Així, Giner (2008) n'apunta una definició que considera vàlida només per a aquell període històric en què ni l'expansió de l'estat assistencial i intervencionista ni les burocràcies privades de gran envergadura hagin afectat encara substancialment alguns dels trets essencials³¹:

“La sociedad civil puede definirse como aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizados por una institución pública, llamada Estado, que se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas.” (Giner, 2008: 33)

És una definició que, segons l'autor, inclou les principals nocions d'una visió de la societat civil acceptable dins la ciència social contemporània: l'individualisme, la privadesa, el mercat, el pluralisme i la classe. Així, la societat civil és concebuda com un espai on l'especialització, la divisió espontània de les tasques i la conducta contractual interhumana es desenvolupen sense traves. No és entesa només com una xarxa d'institucions, encara que les té. És una concepció en què es pot confondre el camp d'allò privat i d'allò públic, d'allò econòmic i d'allò polític.

Són diverses les definicions que coincideixen que la societat civil està integrada per institucions econòmiques, organitzacions professionals i sindicals, nous moviments socials i una amalgama d'associacions i autoorganitzacions no governamentals:

“Utilizaremos el término ‘sociedad civil’ (tal vez hubiera sido más prudente dejarlo en ‘sociedad’ a secas) para significar el lugar, el alojamiento, de organizaciones precisamente no políticas, no institucionales, tan diferentes como esos ‘viejos poderes fácticos’, las corporaciones económicas o profesionales, los sindicatos y los ‘nuevos movimientos sociales’, quedando en medio todo ese entramado de autoorganizaciones o asociaciones no gubernativas ni institucionales de muy diferentes fines (culturales, benéficos, educativos, deportivos, etc.)”. (Díaz, 1988: 63)

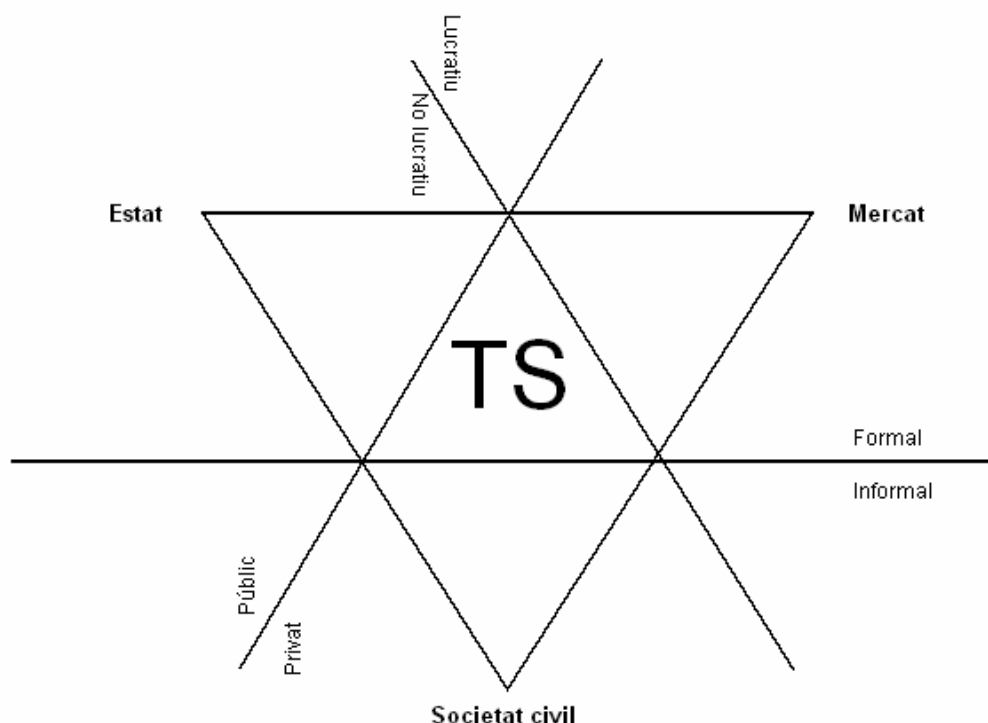
L'existència contínua d'una esfera subordinada, però relativament autònoma, de xarxes civils i institucions ciutadanes (moltes altruistes) i la distinció i predomini de les institucions econòmiques i de les associacions no governamentals, ens fa pensar que és possible la substitució parcial de la tradicional dicotomia esfera pública-esfera

³¹ Es tracta, però, d'una definició que reproduïx la dicotomia Estat-societat civil, públic-privat.

privada (Estat-societat civil) per una estructura tricotòmica: esfera estatal i administrativa / esfera corporativa i empresarial / esfera associativa i altruista.

Aquesta concepció tripartida enllaça amb les aportacions de Pestoff (1992), que estableix un esquema ja clàssic i acceptat entre la majoria dels estudiosos del tema. Aquest autor se centra en les relacions implicades en les tres esferes de l'àmbit social: Estat, Mercat, Societat civil. En la seva intersecció es configura el *Tercer Sector*³².

Gràfic 2:
El Tercer Sector en la intersecció



Font: Pestoff (1992).

Pestoff combina tres variables que identifiquen cada àmbit de la vida social: públic/privat, formal/informal i lucratiu/no lucratiu. En la intersecció queda un espai formal, no lucratiu i privat, anomenat Tercer Sector, el qual, junt amb l'Estat i el mercat, configuren els espais o agents institucionalitzats que intervenen en el benestar en les societats contemporànies. És una concepció que permet captar l'existència d'interrelacions i zones de contacte i superposició entre el Tercer Sector i els altres

³² Utilitzo l'aportació de Pestoff (1992) per il·lustrar on se situa el Tercer Sector com una nova categoria d'anàlisi, si bé considero que la concepció, ara tripartida que afegeix a la dialèctica entre Estat i societat civil reproduceix altre cop l'esquema clàssic d'anàlisi.

dos. Com assenyala Ariño (2008), el Tercer Sector comparteix fronteres: algunes de les entitats són una prolongació de les relacions de proximitat (les entitats d'ajuda); d'altres es comporten com a empreses (fundacions, cooperatives) i unes altres tenen un caràcter paragovernamental.

Concretant, em sembla aclaridora, si bé es tracta d'una conceptualització de caràcter contrastiu (perquè es defineix pel que no és), la posició de Marbán (2001) quan diu que si entenem per mercat l'acció lucrativa, podem comprendre que la societat civil no és tot mercat; així, l'espai no lucratiu de la societat civil queda vinculat al Tercer Sector i a les xarxes primàries de solidaritat (família, amics, veïns, etc.). Entès així, el Tercer Sector és el vessant institucionalitzat i operatiu de la solidaritat col·lectiva organitzada de la societat civil:

"La sociedad civil no es todo mercado ni Tercer Sector; sino que, en cualquier caso, la sociedad civil institucionalmente sería sobre todo mercado en su versión lucrativa (grandes compañías, empresas mercantiles, etc.) y básicamente Tercer Sector en su versión altruista (entidades no lucrativas)". (Marbán, 2001: 173)

2.3. Estat - Mercat - Tercer Sector

El Tercer Sector emergeix com a resultat d'una interpretació dels universos organitzacionals de les societats civils modernes (Ariño, 2008). Una de les investigacions que ha protagonitzat l'estudi comparatiu més ambiciós del Tercer Sector és el dirigit per Lester Salamon³³. Descobreix que el Tercer Sector no era un producte exclusiu de la societat americana ni tampoc un producte novici de la cultura, sinó un reflex de les societats modernes i burocratitzades, organitzades per solucionar qualsevol problema imprevist o fomentar col·lectivament qualsevol objectiu, individual o col·lectiu. Era una expressió nuclear de la dinàmica que aportava el desenvolupament i l'evolució de les societats modernes. Més que un sector emergent es tracta d'una societat civil en estat d'expansió.

La proliferació d'associacions no lucratives en les últimes dècades i els canvis experimentats en les relacions amb l'Estat i amb la societat ens indiquen un "gir

³³ Lester Salamon i el seu equip d'investigadors de la Johns Hopkins University realitzen un estudi comparatiu en vint-i-dos països d'un tercer sector suposadament emergent entre el monopoli de poder representat per l'Administració pública i el lucre pretès per les empreses comercials de l'economia de mercat. Per referir-se al fenomen utilitza dues expressions: *societat civil global* i *revolució associacional global*. Actualment és la definició més estesa entre els estudiosos del tema, especialment perquè és la que més utilitzen els estudis comparatius sobre el Tercer Sector. També ha estat subjecta a diverses crítiques, per exemple la manca d'elaboració d'indicadors que permetin facilitar-ne l'anàlisi empírica (Aguilar i Pérez Yruela, 1995).

històric” en el desenvolupament del Tercer Sector. Això justifica la sensació cada vegada més generalitzada que la solidaritat organitzada en qualsevol de les variants institucionals, lluny de ser marginal, presenta tots els símptomes de constituir un fenomen social adult per la solidesa de les estructures, per l'extensió de la implantació social i per l'envergadura dels recursos, tant humans com financers (Ruiz Olabuenaga, 2005). Sobre aquest gir històric, Ariño (2004) suggereix diferents interpretacions: 1) unes, des d'un horitzó utòpic, diuen que es tracta d'una nova era de la participació i l'aprofundiment de la democràcia; 2) unes altres, des d'una perspectiva més crítica, defensen la producció pública de benestar i la garantia de la universalitat dels drets, i consideren que existeix una relació sospitosa entre l'augment de l'associacionisme i la crisi de l'Estat de Benestar, i 3) d'altres, que anomena “integrades,” presents en els teòrics del Tercer Sector o del retorn de la societat civil, mantenen que es posa de manifest la creixent institucionalització d'un sector “junt a” i complementari de l'Estat i del mercat. El treball empíric d'Ariño posa parcialment en qüestió cadascuna d'aquestes interpretacions, ja que cadascuna es fixa només en una part de l'espectre associatiu o en algunes de les tendències.

2.3.1. Aproximació conceptual al Tercer Sector

La dificultat per definir i delimitar el concepte de *Tercer Sector* es troba, en part, en la relativa joventut del terme i la recent configuració com a camp d'estudi, però sobretot, en la variabilitat de les realitats a què respon, l'heterogeneïtat de les organitzacions en què es materialitza i la riquesa i diversitat de les formes d'operar. La varietat terminològica per definir aquest conjunt d'organitzacions evoca la riquesa de posicions des de les quals es pot analitzar el fenomen.

Si es pren un punt de vista economicista, pren el nom de sector no lucratiu, organitzacions sense guanys, *non profit sector* o sector de l'economia social. Si es considera un enfocament més polític, es parla d'organitzacions no governamentals, sector independent, informals, *third-party government*, *para government*, *the commons*, *prival social* i *watch dog organizations*. L'enfocament sociològic utilitza termes com associacionisme, *community based*, tercer sector, tercera dimensió, societat civil, iniciativa social, *non-statutory sector*, *charity*, sistema intermediari o organitzacions de mediació. Si es té en compte la tipologia dels recursos humans, es parla d'organitzacions de voluntariat, altruistes, solidàries, de filantropia, comunitàries, *people's organizations*, de base, populars o ciutadanes. (DiMaggio i Anheier, 1990;

Fernando i Heston, 1997; Kramer, 1992, Salamon i Anheier, 1993; Donati, 1996; Casey, 1995; Herrera, 1998, Marbán, 2000 i 2001, Gomà, Subirats i Giménez, 2001).

Durant les últimes dècades s'ha generalitzat l'ús de l'expressió *Tercer Sector* per denominar un conjunt de realitats que, si bé són molt heterogènies entre si, comparteixen una sèrie de trets comuns que les diferencia de l'esfera del Mercat, de l'Estat i d'altres esferes, per exemple les Xarxes Informals (Donati 1997, Espadas, 2006)³⁴. Sobre el supòsit d'una identitat compartida s'estableix la tesi d'Antonio Ariño :

“Un Tercer Sector maduro debe ser, al tiempo que un espacio de pluralidad, un ámbito articulado, de manera que, gracias a dicha integración, tenga capacidad de interlocución con los otros sectores, genere visibilidad y confianza social, y pueda contribuir de una manera más decisiva a la producción del bienestar y la democracia”.
(Ariño, 2008: 109-110)

Ruiz Olabuenaga (2005) reconeix que, sigui quina sigui l'accepció en què s'interpreti, el Tercer Sector integra tres dimensions: a) una centralitat social, globalitat i una iniciativa que supera l'anquilosament burocràtic; b) és autònom, en gran part, de l'administració i del mercat, així com dels tradicionals mecanismes sindicals i de partit; c) va creixent per la dinàmica i per l'ímpetu social, al mateix ritme de desenvolupament que la societat espanyola.

No és ni una denominació ni un sector exempt de polèmica. Hi ha autors que proposen que el sector es configura com el resultat actual de l'evolució de les formes de solidaritat organitzada. Altres plantegen que constitueix l'entramat cívic i expressiu característic de l'Estat de Benestar, model sota el qual sorgeix i adquireix sentit. Es tracta d'una qüestió important en aquest treball, ja que segons s'entengui d'una o altra manera, la funció singular del Tercer Sector és, en el primer cas, l'assistencial i la producció de serveis, mentre que en el segon, és l'expressiva i la participativa.

Un dels principals factors que motiven la indefinició del Tercer Sector és l'estesa tradició de caracteritzacions que podem qualificar de “residuals”. Levitt (1973), un dels primers sociòlegs a utilitzar aquest terme, definia el concepte d'una forma vaga i imprecisa, que malgrat que tenia el problema de no ser gens analítica i considerant que es tracta d'un pioner, és una bona definició:

³⁴ Hi ha molts autors que han classificat les esferes que intervenen en l'àmbit social a partir de diferents criteris. Espadas (2006) parteix de la classificació de Donati (1997) i puntualitza quatre esferes atenent, també, el grau d'institucionalització: Estat, Mercat, Xarxes Informals –que inclou la família, les ajudes individualitzades, els grups d'iguals i altres relacions comunitàries no institucionalitzades- i Tercer Sector, que comprèn les accions socials supraindividuals o formes d'acció col·lectiva organitzada formalment.

“Tradicionalmente se distinguen dos sectores: el privado y el público. El sector privado corresponde al mercado. El público se supone que es todo lo demás. Pero ‘todo lo demás’ resulta demasiado genérico, abarca tanto que al fin y a la postre no significa nada. Comúnmente hablando, se entiende por sector público aquello que hace, puede hacer o debiera hacer el gobierno. Pero también queda un enorme espacio residual. Yo he llamado a este residuo ‘Tercer Sector’”. (Levitt, 1973)³⁵

Així, el Tercer Sector comprendria des de les accions caritatives individuals, les xarxes informals i familiars, les formes tradicionals d'ajuda mútua, les empreses no lucratives, els moviments socials, l'associacionisme civil, les organitzacions no governamentals, fins a grans fundacions o centres d'investigació lligats al món empresarial però de caràcter filantròpic, entre d'altres³⁶. És un plantejament massa ampli, imprecís i poc operatiu com a marc d'anàlisi.

Posteriorment, les diferents tradicions disciplinàries i els corrents d'investigació en aquest camp també han contribuït a la diversitat de definicions. Els estudis econòmics se centren en la dimensió lucrativa / no lucrativa d'aquestes organitzacions i especialment en l'Economia Social; mentre que la sociologicoadministrativa recupera el caràcter altruista, desburocratitzat o independent que han de tenir les formes organitzatives del Tercer Sector. Com veurem al llarg de la tesi, una perspectiva i l'altra conflueixen en les organitzacions del Tercer Sector objecte d'estudi.

Salamon i Anheier (1997) fan una caracterització del Tercer Sector, que denominen *estructural-operativa*. És molt més aclaridora i completa, i resulta més útil sobretot a l'hora de realitzar investigacions empíriques sobre el Tercer Sector d'Acció Social. Segons aquests autors, una organització que pertanyi al Tercer Sector ha de reunir els requisits següents:

1. *Ser una organització formal*. Ha de tenir un cert grau d'institucionalització amb ànim de continuïtat, encara que flexible. Ha de disposar d'un document jurídic de constitució, amb una estructura interna, amb una estabilitat relativa d'activitats i objectius i una disponibilitat de recursos orientada a aconseguir els objectius. Així, aquest criteri té a veure amb dos conceptes, el que fa referència a l'estructura i la

³⁵ Citat per Ascoli, U. (1987).

³⁶ Fer una anàlisi d'aquesta realitat des de la perspectiva de la teoria dels moviments socials hauria estat interessant, si bé no ha estat l'opció presa, ja que si entenem que els moviments socials “son corrientes de acción y expresión colectiva que se manifiestan y organizan de múltiples formas; entre sus características definitorias está el situarse ‘frente a’, o ‘independiente de’ el sistema institucional buscando una transformación social” (Alberich, 2007: 75), la clau es trobaria a definir i concretar el concepte independent. Amb tot, moltes associacions tenen l'origen en la *crystal·lització* d'un moviment social concret, que ha quallat, primer, en una associació informal en el procés d'estabilització del moviment. La institucionalització deriva posteriorment en la formalització de l'entitat com a associació registrada.

distribució de rols dins l'organització i el que té a veure amb la seva personalitat jurídica. Aquest últim s'utilitza com un criteri diferenciador que suposa excloure les entitats informals més per la conveniència de facilitar la localització per a l'anàlisi que no pas com a criteri de delimitació del sector.

2. *De caràcter privat.* Institucionalment separades del govern, jurídicament separades de l'administració pública, la qual cosa no implica que no puguin rebre finançament públic.

3. *Amb capacitat d'autogovern.* Amb autonomia per prendre decisions i controlar les activitats. Han de tenir òrgans de govern propis i no estar controlades per organitzacions externes. La realitat, però, mostra que totes les entitats tenen, en un grau o altre, una relació amb els departaments de les administracions públiques. En alguns casos aquesta relació pot ser bastant intensa, ja sigui perquè treballin en l'àmbit de provisió de serveis públics com per la influència que es vol exercir en les polítiques impulsades des del sector públic (Nutt i Backoff, 1992). *“Utilizan el término Tercer Sector para indicar prácticas de sujetos organizativos de naturaleza privada, pero dirigidos a la producción y distribución de bienes y servicios de valor público o colectivo”* (Herrera, 1998:135).

Diversos autors reconeixen els condicionants que la dependència econòmica dels poders públics té per a l'acció independent i autònoma de les entitats (Lipsky i Smith, 1989, Kramer, 1992, Casey, 1995).

4. *Sense ànim de lucre.* És a dir, no reparteixen els beneficis generats entre els titulars, afiliats, fundadors o òrgans directius, de manera que els beneficis siguin reinvertits en la missió bàsica de l'entitat. El seu principi no és l'intercanvi lucratiu de béns i serveis. És un requeriment que afecta els sistemes interns, ja que el poder i la propietat no estan relacionats amb el capital, ni amb les inversions (Vidal, 2001: 15). Aquest fet té implicacions a l'hora de definir prioritats organitzatives, si es té en compte que els valors i els principis constitueixen la base de les decisions. No tenir una finalitat lucrativa no exclou que sovint siguin els objectius instrumentals, de finançament per exemple, els que condicionin la direcció i les decisions.

5. *Disposar de mecanismes de participació i de democràcia interna* (Lombardi i Messina, 2000: 2). La participació és un sistema per establir un grau de legitimitat. És una participació que es refereix a la implicació dels treballadors, dels voluntaris, dels socis i, de vegades, fins i tot dels usuaris en els òrgans de govern.

6. *Amb un component important de voluntaris.* Implica tenir un input voluntari bé en termes de treball o bé en donacions monetàries. Es basen en activitats voluntàries en el doble sentit d'estar lliures de coerció i dels constreyniments econòmics del benefici (Ariño, 2008). Rodríguez Cabrero (1996) entén que també s'hi poden incloure les organitzacions que tenen per finalitat l'interès general.

Cal assenyalar que la variabilitat de criteris de definició, la terminologia diferent utilitzada en els estudis i les categoritzacions imprecises de les fonts de dades són un obstacle a l'hora de fer estudis comparatius o diacrònics. D'altra banda, el sector es caracteritza per l'heterogeneïtat, la disparitat estructural i una realitat plural respecte la a quantitat, l'àmbit territorial i l'orientació al servei de les entitats que l'integren (Ariño, 2008). La pluralitat de modalitats d'organització, de funcionament i de valors fa inviable una definició general i de caràcter universal. És més, Ariño ha sostingut que *"hoy por hoy, resulta imposible hablar de la existencia de un Tercer Sector, porque carece de una mínima articulación y coherencia"*, especifica que les dificultats d'articulació no són contingents sinó estructurals, i destaca com a factors que ho provoquen l'heterogeneïtat estructural, la disparitat funcional, el predomini de la sociabilitat sobre la solidaritat, l'absència d'acoblament entre el bé col·lectiu i el bé públic, el canvi i el control social, i l'existència d'antagonisme ideològic.

En la bibliografia trobem un extens catàleg de denominacions: entitats socials, sector no lucratiu (Sajardo, 1996), tercer sector, sector voluntari (Rodríguez Cabrero i Montserrat, 1996), organitzacions sociovoluntàries, organitzacions voluntàries o acció voluntària (Casado, 1999), entitats d'acció social, entitats d'iniciativa social, associacions d'interès social, organitzacions no governamentals (Subirats, 1999), entre d'altres. En molts casos, però, s'exclouen entitats tan importants com les d'economia social no lucrativa (Barea i Monzón, 2002). Denota una necessitat de classificació que no fa sinó confondre la identitat del Tercer Sector i reflecteix l'especificat o diferenciació que singularitzen algunes entitats respecte al conjunt, al mateix temps que contribueix a demostrar la vulnerabilitat i fragilitat del Tercer Sector pel que fa a la composició i definició i a la capacitat d'incidència respecte a la resta de sectors.

Considerant que la construcció del concepte Tercer Sector no està totalment tancada i que de moment és un "calaix de sastre", des del punt de vista d'aquesta recerca, la definició de Salamon i Anheier aporta els elements suficients per a una delimitació clara, operativa i útil per a la investigació en l'àmbit de l'acció social. Els mateixos

autors presenten la Classificació internacional d'entitats no lucratives (ICNPO) que ens serveix per aclarir els grups d'actuació del Tercer Sector:

Quadre 3:
Classificació internacional d'entitats no lucratives (ICNPO)

Grup 1	Cultura i oci: cultura i arts / oci / clubs
Grup 2	Educació i investigació
Grup 3	Salut
Grup 4	Serveis socials, societat i qualitat de vida
Grup 5	Medi ambient
Grup 6	Desenvolupament econòmic i habitatge
Grup 7	Serveis legals i polítics. Drets civils
Grup 8	Filantropia i promoció del voluntariat. Intermediaris
Grup 9	Activitats internacionals
Grup 10	Activitats religioses
Grup 11	Activitats econòmiques, professionals i sindicals

Font: Elaboració pròpia a partir de l'aportació de Salamon et al. 1999

Es pot afirmar que el camp d'actuació del sector és tan ampli que no hi ha espai problemàtic de la societat espanyola que no atengui. “*Su extensión presencial es universal a la de ella*” (Ruiz Olabuenaga, 2005: 146). Segons aquest autor, corporativisme, societat de l'oci, solidaritat i responsabilitat social són els quatre vectors que més intensament marquen el procés de funcionament de l'associacionisme espanyol. Aquests quatre condicionants conformen el perfil i el desenvolupament expansiu com a reflex organitzacional de la societat espanyola en l'actual nivell de desenvolupament socioeconòmic.

Si és controvertida la definició del Tercer Sector, concretar el paper, el rol i les funcions que compleix en la nostra societat constitueix un dels temes més discutits per economistes, polítics, sociòlegs i altres analistes. Cabra de Luna (1998) centra les funcions de les entitats no lucratives entorn de cinc eixos:

- La funció *d'agent innovador*. El potencial innovador del Tercer Sector es manifesta mitjançant la demostrada capacitat de resoldre problemes a través de mètodes i instruments alternatius impulsats, sobretot, per la creativitat, la iniciativa, la il·lusió, el sentit de justícia i la reflexió ètica del seu principal actiu, el capital humà.

- La funció d'agent *productor i prestador de serveis*. Ofereix alternatives a serveis públics o privats, o bé satisfà possibles mancances respecte de l'oferta de serveis en diverses àrees.
- D'agent *defensor, activador o reformador*. Actua com a agent defensor quan s'encarrega de vetllar pels interessos i drets de determinats grups. Com a agent reformador, quan intervé de forma conjunta per pressionar l'opinió pública i la política i influir-hi buscant canvis legislatius, més participació en els recursos públics o simplement reclamant a l'administració que millori els seus serveis.
- D'agent *preservador de valors socials*. És una funció inherent a la naturalesa, l'estructura, l'orientació i les activitats que desenvolupen les entitats. Es tracta d'un suport mitjançant el qual es consolida un teixit social.
- La funció d'agent *mediador* entre l'individu i les complexes i despersonalitzades estructures de la vida pública. Canalitza les demandes socials perquè puguin ser autogestionades o ateses pel sector públic.

Els diferents rols, les diferents denominacions i els diferents àmbits de la vida social que integren les organitzacions del Tercer Sector m'obliguen a aclarir, pel que fa a aquesta tesi, quin és l'àmbit específic del Tercer Sector en què recauen les EIS objecte d'estudi: es tracta del *Tercer Sector d'Acció Social* (Marbán, 2007, Rodríguez Cabrero, 2005) o també anomenat *organitzacions voluntàries d'acció social*. D'entrada, destaquen fonamentalment per la major visibilitat i per la major proximitat a la política social i, en concret a la política de serveis socials. Així, doncs, el Tercer Sector d'Acció Social es defineix de la manera següent:

“El ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de manera autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar”. (Plataforma de ONG de Acción Social, 2006: 13)

El Tercer Sector d'Acció Social, que és una part substantiva del Tercer Sector, depèn, també, en gran manera de les tradicions històriques, de la delimitació de la seva diversitat interna i de la concepció, àmplia o restringida, de les funcions socials. Com assenyala Casado (2003), es tracta d'entitats que acostumen a ser polivalents, amb

variades posicions estratègiques i amb forts nexes amb els moviments socials dels quals es nodreixen en els processos de renovació.

Rodríguez Cabrero (2005) exposa alguns dels valors afegits de les organitzacions del Tercer Sector d'Acció Social que les diferencia de la resta d'organitzacions del Tercer Sector. El primer consisteix en el desenvolupament integrat de tres objectius: 1) l'orientació preferent de l'acció social cap a grups vulnerables i exclosos de la societat; 2) la gestió de programes i serveis en què es promouen la participació social dels afectats, del voluntariat i, en general, del conjunt de la societat, i 3) la promoció de valors en la societat com la solidaritat i la ciutadania cívica. El segon, l'articulació de funcions organitzatives cada vegada més complexes, planteja la necessitat de desenvolupar una cultura organitzativa que sigui capaç alhora de promoure la participació interna, el treball en xarxa i un equilibri entre les reivindicacions de drets i la prestació de serveis per a la societat i els grups de risc.

També aquest subsector del Tercer Sector s'ha caracteritzat per diferents denominacions. En aquesta tesi he optat per utilitzar el d'*Entitats d'Iniciativa Social* (EIS). En primer lloc, perquè és la terminologia que utilitza la legislació bàsica de serveis socials a Catalunya, que és el marc institucional en què desenvolupen alguns serveis i activitats les entitats estudiades. En segon lloc, perquè el mateix terme incorpora dues de les dimensions centrals de l'aproximació empírica al Tercer Sector que proposo: d'una banda, fa referència a l'*entitat*, com el marc organitzatiu i jurídic on es desenvolupa l'acció i, de l'altra, la dimensió *d'iniciativa social*, que posa l'èmfasi en unes entitats que sorgeixen de la voluntat i emprenedoria de persones particulars, en aquest cas de familiars afectats per una discapacitat intel·lectual.

2.3.2. El Tercer Sector i l'economia social

Arran del tipus d'activitat de les EIS objecte d'estudi, del sector de població al qual adrecen la seva acció i arran de la trajectòria històrica que han viscut des de finals dels anys setanta fins a l'actualitat, crec convenient enquadrar el concepte *d'Economia Social* en el conjunt del Tercer Sector.

El Tercer Sector s'ha estudiat a partir de les pràctiques de transacció entre els subjectes econòmics, ressaltant-ne aspectes com la mutualitat econòmica, la gratuïtat, l'absència d'interessos i la no-finalitat de lucre. En aquest sentit, és possible distingir

dos enfocaments: el *non-profit organizations* (NPO), de tradició anglosaxona, que correspon a la desenvolupada per Salomon i Anheier i d'altres autors, i el d'*economia social* (Herrera, 1998).

Aquest últim enfocament, de tradició continental-europea i d'arrel francòfona, defineix les organitzacions que componen l'espai intermedi entre sector públic i sector capitalista, com economia social. Així, *economia social* és un terme procedent de França que va aparèixer a principis del segle XX però no pren embranzida fins després de la Segona Guerra Mundial. En aquest context de fort creixement econòmic, les organitzacions empresarials que no s'identificaven exactament ni amb el sector privat convencional ni amb sector públic van tenir la necessitat d'unir-se sota una marca d'identificació comuna. La societat francesa va recuperar el concepte d'economia social per identificar el conjunt d'organitzacions que prenen les formes jurídiques d'associacions, mútues i cooperatives, que entenc que amaga molta heterogeneïtat i pràctiques sovint poc clares.

Arriba a Espanya a partir dels anys vuitanta i, des del principi, es va considerar que les societats laborals formaven part de l'Economia Social. A Catalunya, en el context de la crisi industrial de mitjan dels setanta apareix l'atur com un gran problema. Així emergeixen una sèrie d'organitzacions formals, al servei de la societat civil, que es constitueixen per donar resposta a una demanda insatisfeta: la creació i el manteniment de llocs de treball per part de persones aturades o amb risc evident de sumar-se a les xifres de l'atur.

En paral·lel i fonamentalment a partir dels anys vuitanta, les activitats de les administracions públiques en col·laboració amb el sector privat van construir l'anomenada societat del benestar, on hi ha una presència important de les empreses i entitats no lucratives en la prestació de serveis d'interès col·lectiu. És a dir, la demanda pública com a client ha permès un fort desenvolupament de les empreses i entitats de l'Economia Social i Tercer Sector en l'activitat econòmica i social del país³⁷.

³⁷ L'Economia Social com a font d'ocupació està associada també al terme *Tercer Sistema*. Sorgeix a partir d'una iniciativa de la Comissió Europea el 1997 anomenada "Tercer Sistema i ocupació" destinada a explorar i promoure el potencial d'ocupació relacionat amb l'existència de necessitats insatisfetes, a les quals ni l'Estat ni el mercat responien de forma suficient. El Tercer Sistema està constituït per organitzacions privades i autònomes que: a) persegueixen objectius diferents als de la maximització de beneficis i la rendibilitat del capital invertit; b) fixen límits en matèria de redistribució de beneficis i adquisició privada i individual; c) remuneren el treball; d) treballen a favor d'una comunitat local o d'un grup de persones que pertanyen a la societat civil, i e) fan participar els beneficiaris de la seva activitat en la gestió de l'organització (Comissió Europea, 2000). És una definició que, més que fer referència a les formes jurídiques de les organitzacions que hi estan incloses, centra l'interès en l'actuació i en el

Actualment, amb el terme d'Economia Social es fa referència a un sector econòmic els agents del qual són organitzacions privades que incorporen en els seus objectius interessos socials i col·lectius. Els principals trets que les caracteritza són:

1. Desenvolupen una activitat econòmica, en el sentit que gestionen una sèrie de recursos i pretenen satisfer unes necessitats mitjançant la producció de béns i serveis.
2. Tenen caràcter privat, si bé solen interactuar amb les organitzacions públiques, de forma complementària, en forma de govern o bé en forma de competència.
3. Tenen una finalitat de naturalesa indefugiblement social. Es parla d'objectius socials perquè pretenen beneficiar un col·lectiu de persones d'una forma que va més enllà del simple lucre monetari. Aquest objectiu social es pot plasmar de moltes maneres: per exemple, una cooperativa de treball associat, la finalitat última de la qual és crear i mantenir els llocs de treball de les persones que lliurement s'hi han associat. Aquesta és la principal diferència amb el Tercer Sector: per normativa legal, són empreses que no poden distribuir els beneficis obtinguts de l'activitat econòmica entre els membres, patrons o treballadors. Tots els beneficis s'han de revertir en l'activitat econòmica i social de les entitats, característica que no tenen les cooperatives. Tanmateix, de l'activitat de les organitzacions del Tercer Sector se'n beneficien terceres persones: la comunitat o el col·lectiu de ciutadans a qui van adreçats els seus serveis.
4. És important entendre que en l'exercici de la seva activitat econòmica també persegueixen un benefici monetari, si bé no és la raó última de l'organització, ja que els beneficis obtinguts es distribueixen d'acord amb l'objectiu social que persegueix l'entitat. Per tant, en el camp de l'Economia Social el fet de desenvolupar una activitat econòmica no és una finalitat en si mateixa, sinó que pren el caràcter d'instrument per assolir un objectiu de naturalesa social. L'Economia Social posa l'èmfasi en la democràcia econòmica (Vidal, 2002).

El Comitè Consultiu de la Comissió Europea de les Cooperatives, Mutualitats, Associacions i Fundacions de 1999 diferencia les empreses de capitals del conjunt d'organitzacions d'Economia Social i estableix els aspectes que la defineixen:

component empresarial. En els documents oficials de la Comissió Europea, s'evidencia, però, que aquesta identifica l'Economia Social amb el Tercer Sistema.

- Primacia de les persones i de l'objecte social sobre el capital, a excepció de les fundacions.
- Adhesió voluntària i oberta i control democràtic pels membres des de la base.
- Conjunció dels interessos dels membres, usuaris i/o de l'interès general.
- Defensa i aplicació del principi de solidaritat i de responsabilitat.
- Autonomia de gestió i independència dels poders públics.
- Aplicació dels excedents a l'objecte social mitjançant la reinversió o distribució per crear ocupació, activitats de noves empreses, retorn de capitals invertits, servei als membres, entre d'altres.

Altres autors consideren que Economia Social és tota l'economia generada per les entitats sense ànim de lucre (tercer sector) i per cooperatives. Així, l'economia social és la creada per associacions de tota mena (també sindicats), partits polítics, entitats corporatives d'adscripció obligatòria (col·legis professionals), entitats religioses, fundacions i altres institucions privades, cooperatives, societats laborals, mutualitats, empreses d'inserció i centres especials de treball³⁸ (Alberich, 2007: 75).

Aportacions com les de Marbán (2006) centren el nucli del Tercer Sector: en les associacions i fundacions no lucratives que persegueixen fins d'interès col·lectiu (educatius, socials, culturals, esportius, ambientals, etc.), en les denominades Entitats Singulares (Creu Roja, Càritas, ONCE) i en entitats d'Economia Social com les cooperatives, mutualitats i societats laborals.

Les expressions Economia Social, Tercer Sector, Tercer Sistema s'utilitzen per identificar un conjunt d'organitzacions molt properes entre elles; aquestes etiquetes que s'han creat en països amb cultures i models d'organització diferents. El terme Economia Social és un concepte que l'Estat espanyol va importar de França a mitjans dels anys vuitanta. Tercer Sector és un concepte que Espanya i Europa van importar dels Estats Units als anys noranta. Tercer Sistema és un concepte encunyat pel Parlament Europeu el 1997.

La posició que adopto en aquesta tesi s'aproxima a la proposada per Marbán, ja que estic d'acord a atorgar una categoria específica a entitats com Creu Roja, Càritas i ONCE, que tradicionalment han estat grans prestadores de serveis socials però s'escapen del criteri de partida, ja que han esdevingut organitzacions

³⁸ Les fundacions, cooperatives, societats laborals, mutualitats i empreses d'inserció i centres especials de treball estan agrupades en el CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social).

paragovernamentals i no es caracteritzen perquè tenen la base en les persones particulars d'un determinat territori. Categoria que excloc de la unitat d'anàlisi tal com he especificat en el capítol 1.

D'altra banda, la unitat d'anàlisi d'aquesta tesi és el Tercer Sector, i més concretament el Tercer Sector d'Acció Social perquè incideix en un àmbit específic amb l'objectiu d'impulsar el reconeixement d'uns drets socials i potenciar la inclusió social, en totes les seves dimensions, d'un col·lectiu que tradicionalment no ha presentat un nivell suficient de benestar i és objecte d'atenció de la política social. Seguint la Classificació internacional d'entitats no lucratives (ICNPO) exposada anteriorment, correspon al grup 4 "Serveis socials, societat i qualitat de vida". En referir-me, però, a les organitzacions que integren el Tercer Sector d'Acció Social, sobretot en la part empírica d'aquesta tesi, utilitzo el terme *Entitats d'Iniciativa Social* (EIS), tot i que en el text de vegades m'hi refereixo exclusivament com a "entitats" i "entitats sense afany de lucre" o "no lucratives". Per tant, la meua aproximació al concepte Tercer Sector se centra en la dimensió de no lucrativa i la persecució de fins d'interès col·lectiu.

La singularitat de la doble funció que acompleixen (funció social i/o assistencial i funció d'inserció laboral) les EIS d'atenció a persones amb discapacitat intel·lectual objecte del treball empíric d'aquesta tesi, respecte de la resta d'organitzacions que integren el Tercer Sector d'Acció Social i, també, de tot el conjunt del Tercer Sector, ens demostrarà que som davant de "fundacions i associacions no lucratives" que persegueixen un interès general i tenen trets assignats a l'Economia Social, com la reinversió dels excedents que provenen de la seva activitat productiva en el desenvolupament de la seva missió. D'altra banda, la lògica del centre especial de treball, vinculat a les entitats, té trets propis de l'empresa mercantil, de manera que es constitueixen com un bon exemple no només de l'heterogeneïtat del sector sinó també de les oportunitats que aporta la dinàmica de mercat a la supervivència i consolidació de les entitats d'iniciativa social en l'actual context polític, econòmic i social.

Per tant, prenc del terme Economia Social la dimensió econòmica i de producció. Malgrat l'opacitat de les fronteres entre Tercer Sector i Economia Social (no hi incorporo el terme Tercer Sistema perquè entenc que, d'acord amb l'objecte d'estudi d'aquesta tesi, no aporta elements aclaridors), defenso que les EIS d'atenció a la discapacitat objecte d'estudi pertanyen al Tercer Sector d'Acció Social (expressió que posa més èmfasi en la societat civil com a origen i base de la seva activitat). De tota manera, l'isomorfisme que s'ha produït al llarg del procés de la seva trajectòria amb el

“mercat” les fa participants d'atributs assignats a l'Economia Social, cosa que crec que no es pot dir de totes les entitats que integren el Tercer Sector d'Acció Social.

Així, les EIS objecte d'estudi es troben en la frontera que limita el conjunt d'empreses i entitats que formen l'Economia Social i el Tercer Sector d'Acció Social. Es mouen en un espai amb contorns borrosos i no perfectament definits. La funció de prestadors de serveis les situa en el marc del Tercer Sector d'Acció Social; la funció d'ocupació i creació de llocs de treball per a persones amb discapacitat les situa en l'àmbit de l'Economia Social. Neixen, però, de la banda del Tercer Sector i creixen incorporant trets de l'Economia Social.

Sembla que en la concreció del Tercer Sector passa el mateix que he reflectit pel que fa a la definició de “societat civil”. Aquesta expressió s'ha concebut, en determinats moments històrics i per diferents teòrics i corrents de pensament, com tot allò que no cau en l'esfera institucional i política dels ens governamentals. El Tercer Sector és tot allò que no és mercat ni Estat. Els dos termes han servit per encabir organitzacions, moviments socials, realitats que no pertanyen a l'esfera del sector que, a través del contrast, han servit per definir-los. Prendre la societat civil i el Tercer Sector com dues unitats analítiques posa en relleu les especificitats i diferències de tot allò que ho integra. En la concreció d'un concepte i l'altre la dimensió econòmica de l'activitat de les organitzacions esdevé un nou element de distinció i classificació. Així, de la concepció més genèrica de societat civil emergeixen el mercat i el Tercer Sector, i la concepció més genèrica del Tercer Sector s'acaba concretant al voltant del discurs economicista en l' Economia Social.

2.3.3. La relació entre el sector públic i el Tercer Sector

Un cop definit el Tercer Sector, els conceptes vinculats i la posició de les EIS objecte d'estudi en el conjunt del Tercer Sector, voldria reflexionar entorn de les *relacions entre el sector públic i el Tercer Sector*. Entenc que aquest marc de relació ha influït de forma molt significativa en la realitat actual del Tercer Sector d'Acció Social, sobretot d'aquelles entitats que han desenvolupat i estan desenvolupant una important funció com a agents productors i prestadors de serveis, més encara quan són responsabilitat de l'administració pública, com és el cas de les EIS objecte d'aquesta tesi.

D'acord amb l'aportació de Rodríguez Cabrero (2000), que assenyalava que la valoració econòmica i política del Tercer Sector és una realitat conseqüent amb la crisi de l'Estat de Benestar i del procés de reestructuració de les activitats de l'Estat que es produeix en l'àmbit internacional i, de forma molt singular, a Espanya, faig un breu parèntesi per presentar els principals trets que han caracteritzat els models d'Estat de Benestar i la reestructuració a escala global per enquadrar on se situa la realitat espanyola. Després presentaré alguns dels enfocaments teòrics de les relacions entre sector públic i Tercer Sector.

A l'estat espanyol, el llarg parèntesi imposat per la Guerra Civil, la postguerra i la autarquia assumida va demorar la formació de les bases de l'estat benefactor fins a la dècada de 1970 i va estancar les xarxes institucionals privades de l'activitat no lucrativa que s'havien activat a partir del moviment mutualista en la societat civil propiciat pel desplegament industrial i el creixement de les ciutats.

La irrupció del règim de Franco va produir diversos efectes en el desenvolupament del sector voluntari, el més destacat dels quals és la restricció del dret d'associació que estava garantit pel text constitucional de la República de 1931. Així, les associacions empresarials i sindicals van ser paraestatalitzades després de la depuració, mentre que l'associacionisme polític, juvenil, femení i familiar va quedar reduït i administrat per la Secretaria General del únic partit, Falange Española Tradicionalista. La resta d'activitats van quedar sotmeses al règim d'autorització governamental previst pel Fuero de los Españoles de 1945 i confirmat per la Llei d'associacions de 1964. Malgrat tot, les organitzacions vinculades a l'Església catòlica van tenir una consideració privilegiada que els va propiciar la projecció social (Casado, 2000).

Durant tot el franquisme la característica constant va ser la necessitat d'assistència social i la manca d'una intervenció sistemàtica i planificada i amb voluntat que assumís la responsabilitat de resoldre els problemes socials en lloc d'ocultar-los. Mentre a d'altres països europeus l'Estat integrava dins les seves obligacions garantir uns ingressos mínims i uns serveis socials adequats, la ideologia de l'Espanya de la postguerra civil presentava una tendència a protegir exclusivament els sectors conservadors i guanyadors del conflicte. El procés d'industrialització i modernització dels anys setanta determinaria canvis que estarien marcats per les exigències de la nova conjuntura i tindrien una incidència especial en el món de la previsió social (Álvarez Junco, 1990).

Respecte a les assegurances socials, la dispersió, la desorganització, la manca de coordinació de les diferents modalitats i la ineficiència constitueixen els trets característics d'aquesta època. La transformació del sistema no comença fins al desenvolupament del sistema de Seguretat Social (1967-1976), inspirat per la Llei de bases de la Seguretat Social de 1963.

Pel que fa al món de la beneficència i dels serveis socials, el règim franquista en va transformar a poc a poc la concepció, passant de la idea que l'Estat havia de donar cobertura només a la població activa i únicament en situació de necessitat excepcional, a una concepció que garantia "a tots els espanyols" dret als beneficis de l'assistència. Ara bé, en la pràctica, l'ambigüitat sempre va ser-hi present, ja que l'acció particular, en nom del principi de subsidiarietat, duia a terme l'autèntica activitat de prestació. Així, *l'assistència social* era una prestació discrecional que proporcionava l'Estat apel·lant a principis programàtics, en què el beneficiari havia de mostrar carència de recursos i el sector públic actuava limitat per les seves possibilitats materials. Malgrat tot, a diferència d'altres moments de la història, durant aquesta època es va invertir la tradició respecte a la gestió de la Beneficència o l'Assistència Social, ja que va passar a dependre de l'Estat central i restava responsabilitat a l'administració local.

Durant la segona meitat dels anys setanta es produeix un canvi en la tendència estructural, des d'un sistema residual d'Estat de Benestar a un altre de tipus institucional. Sota una dictadura és impossible concebre la idea de pacte social, així que la definició d'Estat de Benestar no és la més adequada per a aquest període. El que sí podem dir és que el franquisme va monopolitzar l'ajuda social amb la finalitat de fomentar la seva idiosincràsia, amb el suport d'associacions quasi estatals i amb una xarxa eclesiàstica com a suport per aconseguir la finalitat. Va deixar, però, com a llegat un sistema de benestar raquític i inspirat en principis corporatius que la democràcia s'encarregaria de transformar de forma progressiva.

Durant les quatre dècades posteriors a la Guerra Civil es va produir una paralització quasi total de les formes de participació "no oficials", ja que l'"Estat providència" pretenia autolegitimar la seva presència mitjançant l'assumpció total de la responsabilitat en matèria d'acció social. Mentrestant, la societat civil desarticulada i sense bases polítiques i culturals contemplava el retraïment de la beneficència religiosa sense una substitució completa per la seva part. A finals dels setanta, amb el suport de la Llei d'associacions de 1964, sorgeixen intents de participació social que

van cobrar força progressivament i van realitzar un treball social i polític que va formar l'embrió de nombroses organitzacions reivindicatives (Rodríguez Cabrero, 1989).

Amb la instauració de la democràcia es reactiva lliurement el moviment associatiu i es registra un important creixement d'organitzacions no lucratives, si bé les condicions polítiques, socials i econòmiques en van condicionar substancialment el desenvolupament i la consolidació. Alberich (1993) apunta alguns factors: a) moltes organitzacions de caràcter reivindicatiu es van desarticular, un cop els partits polítics van anar prenent força i alguns dels líders van accedir a càrrecs públics; b) la creença que la democràcia ho resoldria tot i que els poders públics havien de garantir les demandes socials i assumir-ne la gestió directa va impregnar la mentalitat dels ciutadans; c) la lenta recuperació econòmica afectava el finançament del sector, no només per l'aportació pública sinó també la de l'àmbit privat (Salas, 2006).

Malgrat que a la Constitució es reconeixen els drets d'associacions i fundacions, pel que fa als serveis socials, la sanitat i la cultura domina el proteccionisme i la socialització estatista. A escala administrativa, però, no s'arriba a prescindir de les organitzacions no lucratives, ja que no existien els recursos públics per prendre el relleu de l'acció voluntària (Salas, 2006). A mesura que guanyaven força les tesis partidàries del sector públic com a agent de benestar únic, l'acció no lucrativa era considerada com una herència del passat vinculada a un model benèfic diferent del model públic i universal que corresponia a un nou Estat de dret social (Ruiz Olabuenaga, 2000).

A mesura, doncs, que s'anaven consolidant els primers anys de la democràcia, l'expansió de la universalització de l'estat de benestar va anar prenent cos i la presència del sector públic va anar creixent, encara que a un ritme inferior al de les demandes socials, que havien estat contingudes durant el franquisme i van créixer amb la democràcia i amb els progrés econòmic del país. En aquest context de més demanda que mitjans, les entitats no lucratives van ser més necessàries, precisament per la funció d'agent innovador que detecta les necessitats socials insatisfetes i mobilitza els recursos per atendre-les (funció estratègica que va saber aprofitar el sector públic) (Salas, 2006). Es produeix així un canvi de percepció en el sector però també un canvi en l'estratègia pública, i es reserva a l'Estat sempre el control de l'acció (Casado, 2003).

Si bé en els països democràtics el procés se centrava en la instauració d'un estat de benestar, a Espanya l'arribada tardana al model europeu de benestar fa que s'hagi vist privada del llarg procés de maduració, corresponent a la postguerra, i que intentés desenvolupar un model quan ja estava en crisi a Europa. En el context espanyol en què es construeix un model d'estat de benestar en el mateix moment en què arriba la influència de la crisi plantejada a la resta d'Europa, es desenvolupen i es despleguen els sistemes de protecció de serveis socials a les diferents comunitats autònomes. Però aquest sistema també reproduïx les contradiccions que globalment suposa l'articulació de l'estat de benestar, fenomen que també es viu a escala mundial amb el que s'anomena globalització.

Així, doncs, no és estrany que s'observin contradiccions en els discursos teòrics i ideològics sobre la posada en marxa de tots els mecanismes i estratègies que han de fer operatius els principis en què es basen aquests discursos o models.

El terme *estat de benestar*, doncs, s'institucionalitzà després de la Segona Guerra Mundial per referir-se als canvis de política social i econòmica que es produïen. En un principi, l'Estat del Benestar es sustenta principalment en les idees i les *polítiques keynesianes d'intervenció de l'Estat en l'economia*, amb l'objecte d'estabilitzar-la, regulant el cicle i redistribuint la renda³⁹. Al llarg dels anys setanta i vuitanta, l'organització politicoeconòmica dels països capitalistes afronta una crisi estructural que implica la reestructuració de les esferes política i administrativa de l'Estat de Benestar i es comença a reflexionar de manera crítica sobre els *límits d'aquest estat*. El criteri keynesià d'augmentar els serveis socials (en el sentit ampli esmentat) segons la demanda i segons el superàvit acumulat pel creixement anual, passa a ser qüestionat en el moment en què la crisi apareix mostrant els efectes més devastadors (caiguda de les taxes de creixement, inflació, atur, desintegració social, etc.).

S'acusa l'Estat de Benestar de convertir-se en el veritable responsable del creixement, amb freqüència excessiu i sense control, de la despesa pública i, consegüentment del sector públic que l'administra. Cada vegada es va prenent consciència que les polítiques públiques de caràcter social no tenen la capacitat de modificar substancialment l'estratificació produïda pel mercat, ni d'eliminar la pobresa o reduir la separació entre unes capes socials i les altres. S'arriba a afirmar que l'Estat no resol,

³⁹ Darrere la idea de l'Estat de Benestar es troba la d'Estat Social, que neix de la confluència entre *Estat i Societat*. La idea d'Estat Social apareix per primera vegada amb format constitucional a la Llei fonamental de la República Federal Alemanya, l'any 1949, i l'incorpora la Constitució espanyola de 1978 en l'article primer quan afirma que "España se constituye en un Estado Social i democrático de Derecho".

ni podrà resoldre mai, totes les necessitats i carències de la vida humana (Camps, V. 1990: 36).

En aquest sentit, és molt clara l'opinió de Richard Rose (1986):

“El Estado de Bienestar es ya una expresión familiar, lo que no impide que sea confusa. La familiaridad del término refleja el reconocimiento de que el Estado desempeña un papel fundamental en la provisión de los principales bienes de Bienestar que pueda desear una sociedad moderna, como ocurre con la salud, la educación y la seguridad en obtener una renta cuando se es viejo o se está enfermo. Pero es una expresión confusa porque reduce el bienestar exclusivamente a las acciones del Gobierno. Puede admitirse que el papel del Estado en la producción del Bienestar sea importante, pero el Estado no tiene el monopolio de la producción del Bienestar”. (Rose, 1986: 13)

És a partir de la segona meitat dels vuitanta quan apareix una nova ortodòxia en el pensament econòmic occidental que considera l'Estat i les intervencions com un obstacle per al desenvolupament econòmic i social de la societat. El pensament neoliberal substitueix el pensament keynessià, i es converteix en el pensament dominant en els centres polítics i econòmics nacionals i internacionals. Els elements de crisi comencen a deixar pas a uns processos de transició cap a nous models polítics i econòmics emergents. En l'esfera política s'assisteix al replegament selectiu de la dimensió social de l'Estat i a l'aparició de models pluralistes de producció i gestió de benestar.

Així, doncs, en la seva trajectòria històrica, tant la plasmació material com la reflexió teòrica i científica sobre l'Estat de Benestar s'han produït en el marc de dues grans concepcions teoricoideològiques: el liberalisme i la socialdemocràcia; que representen l'espai dicotòmic en què es troba la figura de l'estat de benestar, marcada per la tensió establerta entre dos objectius que, segons els principis bàsics, s'han d'atendre de forma simultània i complementària: *el benestar individual i el benestar col·lectiu*.

La concepció liberal tendeix de forma natural a fer prevaler el benestar individual, mentre que la socialdemòcrata opta per prendre com a punt de partida la societat com un tot, l'entén com una macroestructura i defineix com es construeixen i distribueixen les posicions que hi ha a l'estructura social, abans de preguntar-se sobre les demandes específiques de benestar que generen aquestes posicions. En la interpretació liberal i de manera més especial en la neoliberal s'exigeix que l'individu pugui circular amb la major llibertat possible de moviments dins un sistema que disposa d'algun mecanisme que assegurí la igualtat d'oportunitats; de manera que la política social de l'Estat hauria de concentrar la seva atenció no tant a equilibrar les

posicions socials finals sinó a garantir la contínua millora d'aquestes oportunitats individuals, sense alterar, però, la lògica d'un mercat autònom.

En la versió socialdemòcrata es parteix de la idea que la producció determina la posició social de tot individu en una estructura jeràrquica i desigualtaria i, en conseqüència, l'Estat de Benestar es planteja com a principal objectiu per eliminar o almenys reduir la desigualtat, bé incidint sobre els resultats bé modificant radicalment la influència del desigual sistema productiu. En la tradició més clàssica de la socialdemocràcia, corresponent sobretot al cas anglosaxó europeu, l'Estat de Benestar implica intervenció pública i col·lectiva dirigida a promoure el benestar social i col·lectiu de les persones amb la finalitat d'aproximar-se al màxim a l'objectiu de la igualtat i la seguretat, especialment en aquells àmbits on és més fàcil que es registri la desigualtat. Lògicament el mercat sobresurt com un dels terrenys creadors de desigualtat, de manera que l'Estat de Benestar, assumint la forma d'institucions orientades a mantenir la integració i la cohesió social, s'assigna a si mateix el paper d'actuar com a mecanisme de redistribució dels recursos disponibles.

De la seva banda, el neoliberalisme refina la tradicional crítica a l'Estat de Benestar, quan l'acusa de constituir un sistema que restringeix la llibertat, en què l'excessiva intervenció estatal constitueix el millor exemple d'ineficàcia burocràtica, a més a més de ser excessivament costós econòmicament per als contribuents, que també són els beneficiaris dels serveis que es presten. Navarro (1997), a través d'una anàlisi de l'atur, argumenta la invalidesa de les premisses teòriques i qüestiona la credibilitat dels arguments i de l'eficàcia de les polítiques públiques que sustenten el pensament neoliberal.

D'entre els diferents models d'Estat de Benestar proposats per diversos autors observem que, de forma sistemàtica, la literatura ha anat exclouent els països de l'Europa del Sud (Espanya, Grècia, Portugal i en part Itàlia)⁴⁰. Per alguns autors (Castel, 1995), el model de l'Europa del Sud es defineix sobretot pels baixos nivells de despesa social —corresponents a una industrialització i modernització tardanes— en el marc d'unes estructures polítiques de benestar de tipus clarament continental.

⁴⁰ Gösta Esping-Andersen (1993) parteix del fet que l'Estat de Benestar és en si mateix un sistema d'estratificació i un mecanisme que intervé en l'estructura de la desigualtat. En la seva anàlisi dona molta importància a les *classes mitjanes*, de manera que per ell la consolidació de l'Estat del Benestar després de la Segona Guerra Mundial va dependre de les aliances polítiques de les noves classes mitjanes. N'estableix tres models: *l'Estat del Benestar liberal*, que respon als models dels Estats Units, Canadà, Austràlia, Japó; *l'Estat del Benestar conservador* (continental o democratacristià), representat a Àustria, França, Alemanya, Itàlia, i finalment *l'Estat del Benestar socialdemòcrata* (nòrdic o socialista), com el desenvolupat a Dinamarca, Holanda, Suècia. Una aportació més clàssica és la Titmuss R (1958), que planteja tres models o funcions de la política social: residual, remuneratiu i institucional redistributiu.

Seríem, doncs, davant d'un règim de protecció social i ocupació de desenvolupament encara embrionari. Altres autors, en canvi, defensen l'existència d'aspectes propis del Sud (Sarasa i Moreno, 1995; Rhodes, 1997) que no tendiren a desaparèixer arrossegats per la dinàmica de modernització i convergència amb el nord continental. D'acord amb aquest darrer enfocament, poden resumir-se les característiques definidores de *l'Estat de Benestar llatínomediterrani* (Gallego, Gomà i Subirats, 2002: 19):

- Quasisuperposició històrica dels processos de construcció i reestructuració del pacte social-keynesià. Les transformacions —a grans trets la dècada 1975-1985— posen les bases del model. El desenvolupament, a diferència de la resta de la Unió Europea, es produeix en un context de canvis estructurals de fons.
- Centralisme del sistema de Seguretat Social contributiu i de repartiment, molt fragmentat pel que fa a categories de beneficiaris, amb intensitats de protecció i altres centrades en grups reduïts de treballadors que coexisteixen amb àmplies capes excloses.
- Assumpció de models universals de salut i educació finançats per la via impositiva, amb nivells de despesa per càpita per sota de la mitjana comunitària i amb coexistència amb sectors privats més amplis que la resta de la Unió Europea.
- Manteniment de l'esquema familista d'assistència, amb rols públics dèbils en el camp de l'exclusió social, malgrat la posada en marxa de noves xarxes públiques de serveis socials i, de manera parcial i fragmentada, de programes de rendes mínimes.
- Manteniment d'amplis mecanismes de clientela en la distribució pública del benestar, sobre la base d'uns aparells administratius de lògica, moltes vegades, més preweberiana que racional —burocràtica i de models de lideratge polític encara propers a la concepció patrimonial de l'Estat.

Segons els mateixos autors, en el cas espanyol el model de protecció social, des de la transició democràtica fins a l'actualitat, ha canviat en l'abast i en les identitats, però es manté en els paràmetres de sistema públic, de repartiment, professionalista i contributiu, dissenyats durant els anys seixanta. Ara bé, el procés de descentralització política i administrativa ha donat lloc a un protagonisme creixent del nivell autonòmic

del govern; les comunitats autònomes s'han convertit en instàncies per definir i implantar les polítiques socials que els han estat transferides. La combinació dels dos processos, el de descentralització i el de creació d'un Estat de Benestar, ha produït una agenda institucional molt més fragmentada i complexa. Pel que fa a aspectes crucials com la distribució del benestar entre les esferes de l'estructura social que he referit (Estat, mercat, família i xarxa relacional (resultat de la penetració progressiva de principis liberals des de la dècada dels noranta)), les comunitats autònomes han seguit les pautes que imperen al govern central i que són actuals en altres països europeus. L'Estat ha perdut pes en el subministrament de recursos en benefici del mercat (per a les classes mitjanes) i en detriment de la família i de la comunitat (per a les classes treballadores).

En el context de crisi del model tradicional d'Estat de Benestar, definit per alguns com *l'Estat providència o interventor*, se l'acusa, entre altres coses, de:

- Convertir-se en el veritable responsable del creixement, amb freqüència excessiu i sense control, de la despesa pública i consegüentment del sector públic que l'administra.
- No ser capaç de crear polítiques socials públiques que permetin modificar l'estratificació produïda pel mercat, ni d'eliminar la pobresa o reduir la separació entre unes capes socials i les altres (Camps, 1990: 36).
- Assumir una posició paternalista i generar una dependència passiva dels ciutadans respecte a l'Estat (Cortina, 1994: 32).
- Elevar de forma incontrolable la demanda social com a conseqüència d'haver creat expectatives entre la ciutadania basades en el fals supòsit que la capacitat i voluntat de provisió pública de béns i serveis és inesgotable, amb la corresponent frustració de les expectatives (Montoro, C. i Montoro, R., 1996: 85-92).
- Ser incapaç de reconèixer i estimular l'autonomia i el protagonisme de la societat civil, més que no motivar la iniciativa privada (Ducker, 1993).
- Contribuir que els que més es beneficien dels serveis socials en general són aquells components de la societat que tenen més informació, nivell d'educació i de

relacions, que no pas els que realment més els necessiten per la precarietat de mitjans econòmics (s'ha anomenat *efecto Mateo* (Deleeck, 1979)).

- Practicar en els sistemes de protecció polítiques redistributives que són negatives per al desenvolupament econòmic perquè fan augmentar el consum i disminuir l'estalvi i la inversió de la població (aquest és un dels arguments bàsics dels qui defensen el model de pensament neoliberal).
- Fracassar en la concepció tradicional dels drets socials per oferir un marc satisfactori per als exclosos. És a dir, la concepció tradicional dels drets socials com a compensadors dels problemes conjunturals posa de manifest la ineficàcia de l'Estat-providència, que es veu com una maquinària d'indemnitzar basada en el principi de dissociació entre els aspectes econòmics i socials (Rosanvallon, 1995 l'anomena la crisi filosòfica de l'Estat providència), d'entre d'altres coses.

És un fet, doncs, que en els països del nostre entorn, i també a Espanya, s'ha produït o s'està produint una reestructuració del rol de l'Estat amb relació al que eren les seves funcions tradicionals. Ningú sosté en l'actualitat que l'activitat estatal pugui arribar a totes les àrees comunitàries, sinó més aviat el raonament més estès (i no per això l'únic vàlid) és que aquest fet no és ni positiu ni convenient per diverses raons⁴¹: l'excessiva burocratització, la inexistència de recursos suficients per satisfer les demandes creixents i la inconveniència d'abandonar a la responsabilitat pública accions que poden caure en la responsabilitat individual.

Des de la perspectiva d'aquells qui defensen que la sortida del deteriorament que ha suposat l'Estat de Benestar ha de ser la societat del benestar, l'Estat està obligat a redefinir el seu paper davant el nou escenari. No es tracta que l'Estat abandoni el seu paper intervencionista sinó que el redefineixi adequadament. La perspectiva de la *societat del benestar* està vinculada especialment al que s'acostuma a anomenar a *pluralisme del benestar* o també *economia mixta del benestar* (Johnson, 1990)⁴².

En termes generals, aquesta perspectiva apunta que la idea de *benestar*, entesa genèricament com el conjunt de béns i serveis destinats a satisfer necessitats socials,

⁴¹ Com sostenia Burdeau (1975: 173-174), en el sentit que els problemes plantejats a les societats contemporànies són d'una dimensió tal que només l'Estat és capaç d'afrontar-los.

⁴² Altres autors de l'àmbit dels serveis socials que es refereixen al nou model del pluralisme del benestar o la societat del benestar en què diversos actors socials públics i privats comparteixen la responsabilitat en la satisfacció de les necessitats dels ciutadans són Alemán Bracho i Garcia Serrano (1998) i Gutiérrez Resa (1996).

no ha de procedir d'una única font, l'Estat, sinó que pot i ha d'incorporar altres fonts com el mercat i l'empresa, organitzacions de voluntariat i tot l'entramat de relacions socials privades de les persones, on la família ocupa un lloc privilegiat.

Altres autors que defensen el procés de reducció del rol de l'Estat i la transferència de funcions a institucions privades són: a) Le Grand i Robinson (1984), que identifiquen tres àrees de la intervenció estatal: provisió, subvenció i regulació, i consideren que una disminució del rol de l'Estat en qualsevol d'aquestes tres àrees es pot veure com una privatització; b) Pérez Yruela (1997), que, d'acord amb les tendències corporativistes, estableixen que la política social i l'evolució ha de ser el resultat del procés de negociació i d'intercanvi entre els actors involucrats. Segons l'autor, l'Estat podria reconèixer i habilitar determinats tipus d'organitzacions per realitzar activitats i prestar serveis; podria establir procediments per incorporar-les als processos de presa de decisions relacionades amb l'organització i gestió de la política social; podria aprofitar l'àmbit local, com sembla que fa en alguns països i també a Espanya, per descentralitzar part d'aquestes polítiques i facilitar la participació social i, finalment, podria establir procediments de supervisió i control per garantir que la gestió privada es faci d'acord amb l'interès públic al qual serveixen. D'aquest disseny es poden preveure diversos riscos: que la societat sigui capaç de crear les organitzacions necessàries, que les característiques de les organitzacions impedeixin que el sistema es converteixi en una transferència encoberta als mecanismes de mercat i que el sistema de supervisió i control sigui capaç d'evitar la dispersió i les desigualtats que pot originar una trama organitzativa com aquesta.

La necessitat de fer compatible l'acció de l'Estat Social amb una presència més forta i efectiva de les instàncies organitzatives intermèdies que componen l'entramat del teixit social, que alguns anomenen *coresponsabilitat social* o *responsabilitat compartida Estat-Societat*, l'han posat de manifest en relació amb la sortida a la crisi de l'Estat de Benestar Zapatero, (1986), Diaz (1989) i, fins i tot, com a punt de ruptura i superació del mateix Estat del Benestar. Com a paradigma d'aquesta posició, trobem Pérez Díaz (1978 i 1987) i Sáenz de Miera (1992), amb les teories sobre la "societat necessària", que es defineix pel reconeixement de les iniciatives individuals i socials en un marc pluralista.

De la seva banda, Montserrat (2001) mostra com des de principis dels anys noranta el nostre país assisteix al fenomen anomenat *economia mixta del benestar*, és a dir, la promoció del pluralisme en la provisió de serveis de benestar. Aquest model ha

propiciat la compra des del sector públic de serveis de benestar a través de pràctiques de gestió indirecta. Els canvis en el model d'Estat de Benestar, desenvolupat de forma tímida al nostre país, comporten una progressiva externalització de la producció i gestió de serveis de benestar, de manera que potencia la funció protectora del Tercer Sector.

Són diversos els autors, entre els quals Rosanvallon (1995) i Camps (1994), que plantegen que el Tercer Sector sorgeix amb força i identitat pròpia, de manera que obre pas no només a la legitimació sinó també a una crida al creixement i impuls per part dels poders públics, basant-se en el valors de la solidaritat:

"Es importante que empiece a organizarse la sociedad, que se aprovechen al máximo las organizaciones existentes, para que las prestaciones sociales ganen en eficacia y en humanidad, para que todas las prestaciones necesarias puedan verse atendidas."
(Camps, 1994: 184)

A més, el creixent sentiment de desencant i d'expectatives frustrades en la nostra societat va fer que els gestors públics veiessin que les relacions de concertació i subvenció eren propícies per a la formació de la clientela política (Casado, 2003). Així, a partir dels anys vuitanta es va anar creant en el si de l'administració la infraestructura administrativa necessària per canalitzar els concerts i les subvencions, la qual cosa va contribuir a enfortir el Tercer Sector.

Navajo (2004) apunta que l'enfortiment del Tercer Sector no només va suposar un augment en la seva dimensió sinó un canvi en la configuració de l'estructura i el model d'actuació, i va desenvolupar de forma activa tant la funció d'agent innovador com la d'agent productor i prestador de serveis, ja que ofereix alternatives a serveis públics i privats per satisfer possibles mancances respecte a l'oferta de serveis en diverses àrees. Interessant per a aquesta tesi és la reflexió de Montagut (1994), que planteja que el Tercer Sector a Espanya es reconstrueix sota un triple condicionant: el financer, l'ideològic i l'organitzatiu. Tres dimensions que centren la base de l'anàlisi empírica de la unitat d'anàlisi d'aquesta tesi.

A tall de conclusió, l'actual debat sobre l'Estat de Benestar no posa en dubte la provisió de serveis essencials com l'educació, la sanitat, la seguretat o l'assegurament d'uns ingressos mínims. Tampoc posa en dubte que la intervenció de l'Estat continua sent necessària per garantir la redistribució dels recursos i, per tant, la protecció dels drets socials a tots els ciutadans i els criteris d'universalitat, igualtat i equitat en l'atenció als drets socials. Tampoc no es posa en dubte que no sembla que sigui

imprescindible que l'aplicació de les polítiques socials l'hagi de fer la maquinària burocràtica de l'Estat sinó que s'accepta que organitzacions privades poden fer-se càrrec, en principi, de l'aplicació de determinades polítiques públiques.

El debat s'ha centrat més en el disseny institucional que s'escull per determinar des d'on es fa aquesta provisió (sector públic, sector privat o fórmules mixtes), com es finança, com es gestionen les organitzacions proveïdores, com es determinen les condicions d'accés dels usuaris, etc.; en definitiva, quina es la proporció entre el sector públic i el sector privat en la provisió de serveis públics.

A fi d'apuntar alguns dels enfocaments teòrics sobre el model relacional Estat - Tercer Sector, segueixo els treballs de Sajardo (1995, 1996), que es basen fonamentalment en investigacions realitzades per autors com Gidron, Kramer, Salamon (1992), Kuhnle, Selle (1992). Els primers intents per classificar les relacions entre el sector públic i el Tercer Sector es remunten a finals dels anys setanta. Durant els vuitanta s'intenta identificar les complexes relacions diferenciant aquelles situacions on el sector públic i les entitats no lucratives operaven de forma separada i independent, d'aquelles situacions canviants i dinàmiques on es plantejaven models de col·laboració intersectorial per potenciar l'expansió de l'Estat de Benestar.

Incloc en el quadre següent una síntesi dels trets que caracteritzen les relacions entre el sector públic i el Tercer Sector segons diferents propostes teòriques:

Quadre 4:
 Perspectiva històrica de les relacions entre el sector públic i el Tercer Sector

Autor	Any	Àmbit	Relació
Comitè Wolffenden: <i>Enfocament Darvil</i> <i>Enfocament Cousins</i>	1977	Regne Unit	Separació i independència Vergonyosa - necessària Oferta barata- sense cost polític Implicació - control Conflicte sectorial Proximitat – participació política pública Suport financer – sense participació Conflicte – pressió de tipus ortodox Conflicte – pressió tipus heterodox Poca freqüència
Abrams, B.	1980	Regne Unit	Coexistència: igual – igual Conflicte – independència Dependència: dominació, apropiació i incorporació
Kramer, R.	1981	Internacional	Privatització (s. privat lucratiu) Autorització (ENL) Associació pragmàtica (complementària i suplementària) Operació del sector públic (ENL = paper subordinat) Nacionalització (s. públic)
Gladstone, E.	1979		Responsabilització exclusiva: Individualització – mercat Pluralisme del benestar (coactuació) – Suport financer Sistema col·lectivista
Gronbjerg, K.	1987	EUA	Dependència Col·laboració Competició
Salamon, L.	1987	EUA	Model de col·laboració intersectorial

Font: Salas (2006)

Aquests treballs, que marquen els eixos de referència per analitzar les relacions entre els dos sectors, identifiquen dos criteris separats però vinculats per la dependència financera com a nexes comuns. El primer és el *criteri relacional*, que pren en consideració el grau de separació o proximitat política, social, ideològica i cultural entre les entitats del Tercer Sector i el Sector públic; el nivell de comunicació i contacte entre els sectors, el nivell de dependència o independència financera i el grau de control del sector públic sobre les entitats no lucratives.

El segon és el *criteri funcional*, que classifica les relacions intersectorials d'acord amb la divisió de les funcions de finançament, producció i distribució entre tots dos sectors per a la instrumentació i implementació del benestar social. Segons aquest criteri, ens podem trobar un model d'hegemonia del Sector públic, un altre en què l'hegemonia és del Tercer Sector, i diferents models en què els dos agents es troben implicats en la instrumentació del benestar social. Explico, de forma breu, aquests últims perquè reflecteixen un model mixt de provisió de benestar que caracteritza el trànsit d'un sistema d'Estat de Benestar a un sistema pluralista de benestar o societat del benestar:

- Model *dual o paral·lel*, on la funció de finançament, producció i distribució del benestar social és desenvolupada de forma separada i independent tant pel Sector públic com pel Tercer Sector, és a dir, els dos sectors capten recursos, proveeixen benestar social i coexisteixen de forma pacífica o competitiva.
- Model *col·laboratiu*, en què els autors identifiquen tres submodels de relació:
 - ✓ Submodel en què el finançament el duen a terme els dos sectors, de manera que la funció de producció la fan tots dos sectors o només un.
 - ✓ Submodel en què el finançament el du a terme el sector públic i la funció de producció la fan tots dos agents o exclusivament el Tercer Sector
 - ✓ Submodel, més aviat teòric, en què el finançament el du a terme exclusivament el Tercer Sector i la producció de benestar social la fa de manera combinada o exclusiva el sector públic.

A aquest criteri cal afegir-hi el *grau de discrecionalitat* que tenen les entitats del Tercer Sector i el *paper de suplementarietat o complementarietat* respecte de l'oferta pública. El grau de discreció en el disseny, la direcció i el desenvolupament dels programes varia en cada entitat i pot estar associat amb el grau de dependència financera respecte als fons públics, de manera que a mesura que incrementa la dependència financera augmenta també la posició de subordinació fins a convertir les entitats no lucratives en un agent executor del sector públic. Pel que fa a les accions de complementarietat, estructurades amb la finalitat d'enriquir la producció de benestar social mitjançant una tipologia d'oferta de serveis diferent de la pública, impliquen per a les entitats del Tercer Sector un menor grau de vinculació amb el sector públic, un major grau de discrecionalitat i de perdurabilitat en el temps. Les accions de suplementarietat, com que s'estructuren amb la finalitat d'estendre la producció pública

de benestar social, poden ser considerades com una contribució especial molt influenciable per la política social i l'assignació de recursos públics. Per tant, les entitats del Tercer Sector es poden configurar dins de l'estructura de benestar social dissenyada públicament, i convertir-se en executores de les accions públiques, sobretot si el grau de dependència financera s'incrementa progressivament.

Cal destacar que la classificació presentada a partir d'aquest model és un exercici teòric, però ens permet observar quins són els riscos de l'oferta mixta de benestar social en què es troben immerses les EIS objecte d'aquesta tesi. En síntesi, els riscos afecten tant el sector públic com el Tercer Sector: per al sector públic els principals són els problemes de gestió de la col·laboració, les dificultats de control i els riscos de reducció de la responsabilitat pública en el compliment dels compromisos de benestar social; per al Tercer Sector, hi trobem bàsicament la dependència financera i la pèrdua d'autonomia com a conseqüència del major control. L'atenció a aquests factors influirà decisivament en l'èxit de la col·laboració entre tots dos sectors (Sajardo, 1997).

Són diversos els riscos i els reptes que té actualment el Tercer Sector, ja que diversos autors constaten que la realitat dels seus èxits no ha estat el que s'esperava i afirmen que el suposat avantatge no és ni tan clar ni tan notable com es pressuposava. L'èxit social d'aquestes organitzacions hi ha introduït una dinàmica de funcionament en què la burocratització, la mercantilització, la professionalització, el control de gestió i altres dimensions corporatives han anat alterant la naturalesa inicial de les pròpies organitzacions i posant en qüestió la supervivència com a portadores d'una missió civil protagonista de la solidaritat, l'altruisme i la democràcia. L'enfortiment estructural demana progressivament més *inputs* financers de l'exterior (concretament de les administracions), la qual cosa reforça l'amenaça d'una cooptació governamental. Els interrogants fonamentals giren entorn dels problemes d'identitat corporativa, de transparència, de professionalització, de democràcia interna, d'impacte i de legitimitat social. Els problemes de la gestió dels recursos humans i financers, de la comunicació interna i externa, de la col·laboració amb altres entitats del sector i de les sinergies d'estructura, o de les possibles contradiccions internes entre una visió social i una altra d'econòmica, reclamen més intensitat d'esforç analític.

Es plantegen diferents riscos relacionats amb la pròpia dinàmica de funcionament i desenvolupament: a) el desenvolupament desproporcionat d'una consciència hipersensibilitzada d'alarma respecte a la manca de professionalitat dels gestors i de la manca d'atenció als processos de comunicació: b) una corporativització exagerada

que es manifesta en una proliferació excessiva del nombre d'organitzacions amb una estructura vertical burocratitzada en excés que posa en perill el concepte de pertinença social per donar pas al de "pertinença contractual"; c) una pèrdua del caràcter reivindicatiu i de la substitució per les lleis i lògiques de gestió empresarial, ja que en alguns àmbits és més valorat com a mecanisme de creació de treball que com a responsabilitat democràtica i com a visió de solidaritat (Ruiz Olabuenaga, 2005: 150).

Els reptes per al Tercer Sector d'Acció Social que, com he especificat, és una part substantiva del conjunt del Tercer Sector, se sintetitzen en tres aspectes: 1) la creació d'una cultura de solidaritat entre els propis organismes, 2) la remodelació de les relacions amb l'Estat des d'una lògica que combini la màxima autonomia amb formes flexibles de col·laboració i 3) la creixent presència del sector mercantil en l'acció social (Rodríguez Cabrero, 2005).

La dialèctica Estat-societat civil i l'encaix del Tercer Sector que he presentat en aquest capítol estan reflectits en la política social que orienta i concreta els sistemes de protecció que han de garantir el benestar dels ciutadans. Així, la política de serveis socials i la configuració del sistema de serveis socials a Catalunya que presento en els capítols 3 i 4 enquadren el context institucional i normatiu en el qual les EIS desenvolupen la seva activitat.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL III.

El context institucional i normatiu

Els serveis socials en les democràcies occidentals es presenten com l'extensió dels drets socials i, per tant, són una realitat recent que deriva de processos complexos, de dinàmiques de caràcter discontinu i de nombroses peculiaritats. Els antecedents històrics revelen la incidència de les formes de producció del benestar social en la recerca d'una definició, permeten fer un breu recorregut, assenyalen els moments de major creativitat per establir els conceptes i ens indiquen la funció que desenvolupen els actors socials en la prestació del benestar. Així, la utilització de termes com ara "beneficència", "acció social", "assistència social", "seguretat social" o "benestar social" assenyalen etapes precises i formes d'entendre i conceptualitzar els serveis socials, tenint present que, en cada context històric i geogràfic, les elits politicoadministratives han protagonitzat la superació o consolidació de la intervenció social sota aquests pressupòsits (Roldán i García, 2006).

La història de l'Estat liberal europeu del segle XIX analitza l'evolució de les propostes d'alguns tipus d'intervenció pública per pal·liar o satisfer les necessitats socials dels ciutadans. Durant aquest període es van desenvolupar una societat i un Estat que legitimaven el reconeixement de determinades necessitats socials, es van dur a terme una sèrie de debats i es produïren contradiccions. Les modalitats d'intervenció (o no-intervenció) van representar algunes alternatives del procés diacrònic de recerca del benestar social. La intervenció pública directa va configurar uns serveis moderns que havien de cobrir les necessitats socials per mitjà d'amplis sistemes de protecció pública. Si en uns casos l'actuació del sector públic es dirigia a la població amb caràcter universalista (com per exemple en l'educació, les pensions o l'assistència sanitària), en d'altres requeia directament sobre els individus o col·lectius concrets en situació de necessitats.

Allò que s'ha anomenat benestar social o economia del benestar és la faceta de caràcter redistributiu de l'Estat de mitjans del segle XX, del moment en què el model

econòmic capitalista keynessià estava en ple desenvolupament i l'Estat començava a intervenir com a instrument de cobertura de les necessitats bàsiques d'aquells ciutadans als quals el mercat havia empès a la marginació. L'Estat es comprometia a realitzar un conjunt d'actuacions, sobretot formals i organitzatives, per procurar una protecció social ciutadana. Així, la política social, definida com una part de la política general, tenia un camp específic d'actuació: la promoció del benestar de tota la població. Neix amb l'Estat modern i s'associa amb l'acció, l'estructura i els processos que van configurar la societat del benestar. El concepte de benestar social va evolucionar d'uns continguts en què predominava allò moral a d'altres que remarcaven allò polític per passar al predomini d'allò econòmic. La tendència a la universalització dels drets de la persona ha vinculat estretament la política social a les teories normatives, a les esferes ètica i econòmica, a la ciutadania i als drets socials en les societats complexes (Roldán i García, 2006: 28).

Els drets socials són el fonament de la ciutadania plena, el requisit previ per poder disposar dels altres drets. Quan es refereixen als serveis socials constitueixen el centre del debat sobre la naturalesa de l'estat del benestar. En la dialèctica Estat-societat civil, no hi ha drets socials sense intervenció de l'Estat i sense la participació dels ciutadans que li reclamen la seva satisfacció, per un procediment jurídic situat en la democràcia parlamentària representativa (Mariño i Fernández Liesa, 2001). L'evolució o generació de drets, d'acord amb aquesta dialèctica, s'ha d'analitzar com l'expressió d'unes necessitats que, produïdes i no cobertes adequadament pels mecanismes de mercat, són reivindicades mitjançant la pressió social col·lectiva de determinats grups, de manera que sigui l'Estat, com a representant de la comunitat, qui arbitri la corresponent resposta i pacti uns drets socials. L'evolució dels drets socials està estretament vinculada a l'evolució dels serveis socials.

En els dos propers capítols presento els serveis socials com un dels sistemes de protecció dels quals s'han dotat els estats moderns per garantir el benestar de la ciutadania. Conceptualitzo els serveis socials i faig un breu repàs a la història dels serveis socials a Catalunya, ja que s'assignen a les comunitats autònomes totes les competències en matèria d'assistència i serveis socials. Aprofundeixo en el model de serveis socials que es desenvolupa durant els anys noranta a Catalunya (que correspon a la segona generació legislativa), car és el període i el context institucional en el qual creixen les EIS que constitueixen la unitat d'anàlisi d'aquesta tesi, i faig una especial referència al paper de la iniciativa social en el sistema i els seus mecanismes de col·laboració.

3.1. Els serveis socials

El sistema espanyol de serveis socials comparteix un seguit de peculiaritats que caracteritzen els països de l'Europa meridional en aquest àmbit de la política social; Grècia, Itàlia, Espanya i Portugal componen un *règim d'assistència social llatinomediterrani* que, segons Adelantado (2002: 61-62), tindria, entre d'altres, les següents característiques⁴³:

1.- És un sistema dualista de manteniment de rendes en el qual les prestacions més elevades són assignades als grups socials amb una forta relació amb el mercat de treball formal, al mateix temps que les prestacions discrecionals o escasses van a parar a la resta de la població (Ferrera, 1995).

2.- Absència d'una xarxa pública de seguretat d'ingressos. El tret més característic és la inexistència i/o insuficiència de *programes nacionals* d'assistència que proporcionin prestacions a les persones que no disposen de recursos diferents. En aquest sentit les comunitats autònomes amb un nivell competencial més alt tenen una capacitat legislativa i reguladora important que els permet adaptar les seves intervencions a la realitat política i socioeconòmica dels seus territoris.

3.- L'assistència social té poca projecció dins la Seguretat Social, i les subvencions assistencials a la tercera edat, a les persones amb discapacitat, als desocupats i a les famílies necessitades són més baixes que la mitjana europea (Gough, 1994). L'oferta de recursos amb finançament públic, tant residencials com de centres de dia i d'atenció a domicili, se situa molt per sota de la mitjana europea, motiu pel qual el gruix de l'atenció recau sobre la família i, especialment, en les dones que s'han de fer càrrec de la població dependent (Antonnen i Sipilä, 1997).

4.- És un sistema de provisió gratuïta, estricta i informal basat en la comprovació de mitjans, al qual es dediquen recursos molt escassos, de manera que deixa un ampli

⁴³ La política de serveis socials juntament amb la política educativa, la política sanitària, la política d'habitatge, la política de Seguretat Social i les polítiques actives d'ocupació integren el conjunt de polítiques socials públiques que constitueixen l'estat del benestar. En referir-me a "serveis socials", els entenc des de la concepció restringida del concepte, és a dir, als "serveis socials personals". En el capítol 2 he plantejat els trets generals que caracteritzen les polítiques socials del model de benestar social llatinomediterrani. Aquí faig referència a les característiques, segons aquest model, de la política sectorial de serveis socials. Vegeu Gallego, Gomà i Subirats (2002).

camp d'intervenció al sector privat lucratiu i a la iniciativa comunitària (Sarasa i Obrador, 1999).

A Espanya els serveis socials constitueixen un sistema de protecció social que es desenvolupa a partir de la transició democràtica, no obstant això:

“La asistencia social y la acción social disfrutan de una larga e importante tradición histórica, casi siempre asociada ideológicamente a la beneficencia, institucionalmente fragmentada, con poca capacidad operativa y a menudo administrada de forma discrecional. Todo esto redundando en un sector de acción pública residual, con poca imagen y con una efectividad social dudosa”. (Rodríguez Cabrero, 1996:361)

La Constitució espanyola del 1978 no defineix d'una manera clara el dret subjectiu als serveis socials (això és, la possibilitat d'acudir a la justícia perquè sigui reconegut) i tampoc ho ha fet la legislació autonòmica d'acció social, per la qual cosa, malgrat els principis reiterats de responsabilitat pública, participació, solidaritat, planificació, descentralització, prevenció, globalitat, universalitat, integració, coordinació i igualtat, *“la posición de los ciudadanos a menudo no deja de ser un derecho condicionado y debilitado”* (Aznar, 1994: 1858). L'assistència social i els serveis socials constitueixen una matèria de competència exclusiva de les comunitats autònomes i, encara que es reconegui el dret a l'existència d'un sistema de serveis socials de responsabilitat pública, un dret *al* servei, *en* el servei i, fins i tot, el dret de participació en l'ordenació, planificació i gestió dels serveis, tal com argumenta Villa (1996), el cert és que fins fa poc ni les lleis autonòmiques de serveis socials, ni les normes de desenvolupament, ni els plans i programes no havien articulats mecanismes reals i eficients per fer-los efectius, i han deixat els drets en mans de les disponibilitats pressupostàries i de recursos.

En matèria de serveis socials, es produeix un canvi substantiu respecte del dret subjectiu d'accés als serveis socials a partir de la tercera generació legislativa, que a Catalunya es concreta amb la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials i que integra dins un sistema unificat la filosofia i els dispositius d'atenció establerts a nivell estatal per la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Es planteja un sistema de futur on un principi bàsic és *“garantir el dret a l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal”* i, com veurem, es creen instruments no subjectes a les disponibilitats pressupostàries per garantir la prestació.

A fi de situar el context institucional i normatiu en què les entitats d'iniciativa social d'atenció a persones amb discapacitat intel·lectual desenvolupen la seva activitat,

centro aquest capítol als serveis socials. En primer lloc, faig una aproximació a la conceptualització dels serveis socials. En segon lloc, i d'acord amb la perspectiva històrica i processual que adopto, presento un breu repàs de història dels serveis socials a Catalunya. La creació i consolidació de les EIS d'atenció a les persones amb discapacitat s'ha produït de forma paral·lela al desplegament i configuració del Sistema de serveis socials. En el tercer apartat, enquadro l'estructura i el marc organitzatiu del Sistema Català de Serveis Socials que ha integrat els serveis oferts per les entitats. El canvi legislatiu que s'ha produït durant el període de realització de la tesi i que obre un nou model de sistema que s'ha de desenvolupar en el futur, em permet visualitzar algunes de les oportunitats i de les amenaces que influeixen en l'esdevenidor de les EIS. Per últim, i concretant l'apartat anterior, analitzo el lloc de la iniciativa social dins el Sistema, així com els mecanismes de col·laboració que s'estableixen.

3.1.1. Conceptualització dels serveis socials

Els antecedents històrics rebel·len la incidència de les formes de producció del benestar social en la recerca d'una definició. La utilització de termes com "beneficència", "acció social", "assistència social", "seguretat social" o "benestar social" assenyalen etapes precises i formes d'establir i conceptualitzar els Serveis Socials, tenint present, a més a més que, en cada context històric i nacional, les elits político-administratives han protagonitzat la superació o consolidació de la intervenció social sota aquests pressupòsits (Roldán i García, 2006: 13).

L'any 1980, Glòria Rubiol deia: "*... hi ha una confusió i ambigüitat en la terminologia pertocant als serveis socials. Aquesta confusió existeix tant a nivell internacional com al nostre país. Termes com benestar, promoció social, serveis socials, serveis de benestar social, acció social, s'empren a vegades com a equivalents, de vegades amb significats divergents*" (Rubíol, 1980:12). El batibull semàntic, el trobem amb d'altres termes propers, amb els quals de vegades es confonen o, al contrari, s'hi contraposen; em refereixo a la *caritat*, la *beneficència*, l'*assistència social*, la *Seguretat Social*, l'*acció social* o el *benestar social*, entre d'altres⁴⁴.

⁴⁴ "Ocurre en muchos casos que un mismo significante sirve de vehículo a más de un significado. Y ocurre, asimismo, que en una parte de tales casos de polisemia los significados son muy distintos y aun contrarios" (Casado, 2001: 26).

En la doctrina jurídica s'estableixen diferenciacions entre *l'assistència social* i els *serveis socials*⁴⁵. Analitzant les característiques més rellevants de *l'assistència social* (Beltran, 1992), l'única característica en què hi ha una disparitat de criteris entre els autors és la que fa referència al reconeixement del dret. D'una banda alguns autors sostenen que, en tractar-se *l'assistència social* d'un servei públic segons el dret positiu, "*és possible realitzar exigències jurídicament fonamentades en el dret i contrastables pels tribunals*" (Martín Mateo, 1973), sense que l'Administració pugui al·legar en contra la insuficiència de mitjans financers, perquè en aquest cas es podria exigir responsabilitat a l'esmentada Administració pel funcionament anormal del servei públic (Almansa, 1977)⁴⁶. D'altra banda, els tribunals de justícia de les comunitats addueixen que *l'assistència social* no configura un dret subjectiu, sinó que disposa d'un cert marge de discrecionalitat, mentre que la Seguretat Social sí que configura un veritable dret subjectiu a les prestacions.

La Constitució i els estatuts d'autonomia han fet servir el terme *assistència social* per designar una de les matèries sobre la qual les comunitats autònomes tenen competència exclusiva. A la pràctica, la normativa de traspàs va considerar com un tot *l'assistència social* i els serveis socials, i avui es fa difícil trobar una norma que esmenti *l'assistència social* amb entitat pròpia; sembla que els serveis socials l'han absorbit i, en tot cas, quan avui es parla de la lògica assistencial o d'assistencialització de la protecció social, és per referir-se a polítiques mancades de veritables drets subjectius (Rodríguez Cabrero, 2000:18). Aquesta, però, no és la concepció que prenc en la meua tesi respecte de l'ús que faig del terme "assistencial". L'assistencialisme és la deformació de *l'assistència*, entesa, aquesta, com l'atenció a les persones en reconeixement del seu dret a rebre resposta en aquelles situacions en què no està garantida la subsistència de la persona. Es tracta d'una acció generalment vinculada a l'obligació que contrauen els governs amb els seus ciutadans. Així, en parlar dels serveis assistencials, ho faig des d'aquesta concepció, sobretot en els capítols que corresponen a l'anàlisi empírica de les EIS objecte d'estudi, per tal de distingir els serveis que compleixen amb la funció social/assistencial dels que tenen una funció d'inserció laboral. És, doncs, en aquest context i sota aquesta concepció que utilitzo el terme "assistencial".

⁴⁵ Aquestes són dues de les formes de protecció social que han subsistit fins al present, juntament amb la *beneficència*, que, si bé no podem considerar que està del tot superada, no acostuma a aparèixer com a forma de protecció amb naturalesa pròpia, i la *Seguretat Social* que conforma un sistema propi i a part.

⁴⁶ Cites extretes de Beltran (1992: 42).

Pel que fa a la *beneficència*, es pot considerar com una activitat individual que, mitjançant diners o altres aportacions, ajuda els necessitats, o bé com una institució de protecció i ajuda als esmentats col·lectius. En el primer sentit, segurament és molt propera a la *caritat*, però buida de connotacions religioses. Si s'aborda des de la banda institucional, es constata que la mala fama de la beneficència sembla provenir del seu caràcter gracioble, del seu confús contingut, de la insuficiència, precarietat i poca qualitat de les instal·lacions i serveis, així com de l'escàs enfocament preventiu. Tot i que és cert que l'Administració gaudia d'una àmplia discrecionalitat i els ciutadans patien la dèbil protecció legal, no es pot parlar pròpiament de graciabilitat, especialment si tenim en compte el caràcter d'obligacions mínimes que tenien per a les corporacions locals les activitats de beneficència i la possibilitat de recórrer les seves decisions. En relació als beneficiaris, només podien accedir-hi els pobres "involuntaris"⁴⁷. Tot plegat fa evident que la composició i els usuaris de la beneficència desborden àmpliament el que seria l'àmbit propi d'actuació dels serveis socials. La regulació de la beneficència en el segle XIX va formalitzar la responsabilitat de l'Estat en matèria d'intervenció social⁴⁸. Aguirre Beltrán (1992) resumeix així les seves característiques: "Progresiva estatalización y responsabilidad pública de ámbito local; crisis del dogma de la autosuficiencia individualista del pensamiento liberal; pérdida del carácter graciable, no de su gratuidad; consideración de sujetos pasivos a los pobres verdaderos, involuntarios; el ámbito objetivo lo constituyen unas prestaciones sanitarias y socio-asistenciales; e institucionalidad administrativa" (Aguirre Beltrán, 1992)⁴⁹.

Es considera que els serveis socials, tal com els entenem actualment, són una construcció recent, sorgida dels estats democràtics occidentals. Es presenten com l'extensió dels drets socials i, per tant, són una realitat que deriven de processos complexes, de dinàmiques de caràcter discontinu i de nombroses peculiaritats (Roldán i García, 2006). L'estudi conceptual del terme *serveis socials* té una certa ambigüitat segons l'autor o la font que s'utilitzi, ja que la interpretació del terme presenta una doble accepció, segons s'entengui en sentit ampli o en sentit estricte. L'accepció més àmplia, tradicionalment emprada a la Gran Bretanya, inclou tots els sistemes o funcions que es considera que ha de cobrir l'estat del benestar: la sanitat, l'educació, l'habitatge, la Seguretat Social, les intervencions en matèria d'ocupació i el serveis

⁴⁷ "Los establecimientos de beneficencia, públicos o particulares, no admitirán a los pobres mendigos válidos", art. 18 de la Llei de 20 de juny de 1849.

⁴⁸ La beneficència pública a Espanya es va reflectir en La Constitució de Cádiz de 1812, en la Ley Orgánica de Beneficencia de 1822 i en la Ley reguladora de la Beneficencia Pública de 1849.

⁴⁹ Cita extreta de Roldán i García (2006: 14).

socials personals. És precisament aquest últim sistema, el dels *serveis socials personals*, que Khan i Kamerman (1987: 26) anomenen "el sisè sistema de protecció social" i que adjectiven com a "personals" perquè "*son individualizados (...) dependen de la discreción de un profesional hábil e (...) incluyen frecuentemente un uso consciente de la relación personal*", el que determina l'accepció en sentit més estricte del terme serveis socials⁵⁰.

De les moltes definicions que s'han formulat, potser una de les que ha tingut més ressò és la de Casado (1987):

"Los servicios sociales son actividades técnicas de carácter estructural moderado y de carácter interdisciplinario que tienen como objetivo la carencia de cobertura de necesidades sociales residuales, que vienen avaladas por una demanda diferencial y diacrítica, y que producen diferentes respuestas formalizadas y organizadas con el fin de prevenir las carencias, de ofrecer asistencia para cubrirlas y de rehabilitar a los sujetos que las sufren". (Casado, 1987: 69-78)

La complexitat de la definició requereix unes breus explicacions que, en un procés de raonament molt sistemàtic, ens aporta el mateix autor:

1. Els serveis socials, cal entendre'ls bàsicament com a *activitats* (també se'n podria dir funcions, prestacions o intervencions), és a dir, modalitats d'acció protectora, i no com els organismes que generen o gestionen els serveis.
2. El conjunt d'activitats que es poden associar als serveis socials presenten com a característica primordial el seu *caràcter tècnic*, és a dir, requereixen una certa expertesa professional, en una escala de complexitat variable, però que va més enllà d'una simple expedició de recursos o prestacions econòmiques.
3. Es tracta de mitjans que serveixen per a una estratègia de canvis estructurals, però els resultats a què poden aspirar són *d'abast moderat*, perquè les accions que poden realitzar són les menys radicals, les més pròximes als efectes i les més allunyades de les causes que provoquen les desigualtats estructurals.
4. La resposta a un entorn social complex i dinàmic els obliga a tenir un caràcter *interdisciplinari*, la qual cosa comporta no tan sols que acostumin a congregar en els equips diverses figures disciplinàries, sinó també que el treball que s'hi produeix integri les diferents perspectives que la mateixa realitat exigeix.
5. Si bé les necessitats humanes es cobreixen, en gran part, mitjançant processos i recursos personals o bé amb l'ajuda mútua de l'entorn més pròxim, sovint resten

⁵⁰ La individualització, l'habilitat professional i la interacció personal són, també, característiques que poden definir els sistemes de Sanitat i Educació; per tant, aquest no és un argument suficient que permeti distingir o diferenciar els serveis socials d'altres sistemes del benestar (els considerats en el sentit més ampli del terme).

certes situacions que no es poden arribar a solucionar des d'aquest àmbit; l'objecte, doncs, serà la *carència de cobertura* natural de les necessitats que requereixen una ajuda externa i institucionalitzada.

6. Algunes de les carències que requereixen ajuda són tractades universalment per altres funcions especialitzades dels diferents sistemes de benestar social: per tant, els serveis socials personals s'encarreguen de cobrir *necessitats socials residuals*, és a dir, no cobertes pels altres sistemes i que sovint coincideixen amb les que, per defecte, no cobreix la xarxa informal primària. Ara bé, no es tracta de cobrir totes les necessitats residuals, sinó només aquelles reconegudes socialment segons la significació que els és atorgada per al manteniment i legitimació de la societat; per tant, s'elegeixen les que vénen avalades per una *demanda diferencial i distintiva* que les particularitza com a susceptibles d'assistència.

7. Deixant fora l'oferta de la xarxa primària, la producció de respostes de serveis socials serà una mica artificial, ja que sempre tenen un cert grau de *formalització i organització* que ve donat pel seu forçós marc institucional, independentment de si són prestades o no pel sector públic.

8. Les finalitats que es persegueixen també poden incloure un ampli espectre de direccions: *la prevenció, l'assistència, la rehabilitació*, però també s'hi poden incloure la promoció de millors condicions de vida, la mediació en conflictes, l'organització i la dinamització comunitària, la integració de col·lectius exclosos, entre d'altres. En un sentit més "macrosocial": la recerca teòrica i aplicada, el disseny de polítiques socials, la planificació i l'organització de serveis específics, etc.

Kahn i Kamerman (1987: 28) apunten una constant observada en diferents països on, al principi, els serveis tendeixen a dedicar-se a la cura substitutiva, l'ajuda directa i el control social, sovint estretament lligats al subministrament d'ajuda material, mentre que, a mesura que les societats s'han fet més riques i els sistemes de benestar social més elaborats, els serveis socials generals sembla que s'han dedicat més a les tasques de desenvolupament i socialització, a allò que als EEUU anomenen freqüentment "prevenció". Sarasa (1993), al contrari, subratlla que els serveis socials tenen un paper inequívoc de control social com a instruments que són de la política social, i ho argumenta a partir d'entendre'ls com una institució mediatra en els conflictes que sorgeixen entre grups i classes socials, que anomena "altruisme organitzat". La seva tesi es basa en la demostració que els serveis socials poden ser entesos com un instrument de mediació en els conflictes causats per la desigualtat social, però una mediació que és utilitzada fonamentalment per les classes dominants per tal de preservar els seus privilegis, amb la qual cosa els serveis socials es veuen

obligats a realitzar un control social de la població que atenen. Es tracta, doncs, d'una mediació hipotecada perquè s'exerceix des d'una relació de poder asimètrica, que comporta uns resultats de dominació i subordinació, i que combina el "regal" amb la "persuasió ideològica" per ajudar-adaptar el necessitat alhora que li és exigint un comportament adequat als dictats de l'autoritat, la qual cosa fa inevitable un discurs ambivalent i paternalista.

La qüestió és si cal parlar d'assistència social o de serveis socials en la nostra realitat actual. Beltran (1992) entén que l'expressió *assistència social* està desprestigiada pel fet d'haver-se identificat amb una política social paternalista i discrecional, però creu que s'ha produït una evolució des de les prestacions individuals assistencials fins a les prestacions col·lectives de caràcter universal. D'aquesta evolució han sorgit, segons ell, els *serveis socials* com a instruments tècnics adequats per a tal acció: *"l'assistència social és el fi i els serveis socials són el mitjà per assolir aquest fi. El que passa és que per raons d'imatge s'utilitza el nom dels mitjans per anomenar el fi"* (Beltran, 1992: 58). Davant aquest dilema, opta per emprar el terme "acció social" perquè entén que engloba el que coneixem per assistència social i serveis socials.

Per nosaltres, contràriament, els serveis socials constitueixen una realitat política diferent i molt més específica, que les altres nomenclatures no delimiten tan bé (Pelegrí, 2002). Hi ha hagut, però, una certa tendència des del món jurídic a reduir la figura dels serveis socials exclusivament als que proporcionava la Seguretat Social, cosa que no passa amb l'assistència social que hi està vinculada. L'assistència social apareix lligada a fórmules substitutives de la Seguretat Social, per a aquelles persones que no tenen dret d'accés al Sistema perquè no han pogut acomplir les normes o el període de cotització prèvia. I el concepte *serveis socials* sorgeix com aquells serveis complementaris al règim contributiu, que van més enllà de les prestacions econòmiques, que consisteixen en actuacions tècniques de diagnòstic, assessorament, etc., i en establiments com ara casals per als jubilats, centres de rehabilitació per a disminuïts, etc.

Recullo l'aportació de Pelegrí (2002: 147) quan tipifica, segons l'ordenament jurídic, les diferents modalitats de protecció social que són autònomes, però que coexisteixen:

- *Assistència social pública*, hereva de l'antiga beneficència pública, que consisteix principalment en el subministrament de prestacions econòmiques individuals i és de finançament fiscal.

- *Assistència social de la Seguretat Social*, de caràcter subsidiari que, tot i que ha vist disminuïdes i congelades les seves prestacions, subsisteix encara per als qui n'eren beneficiaris en no tenir dret a les prestacions contributives.
- *Serveis socials de la Seguretat Social*, com a accions tècnicament complementàries dirigides, bàsicament, als col·lectius de gent gran i de persones amb disminució que siguin beneficiàries d'aquest règim.
- *Serveis socials públics*, prestats per les corporacions locals, les entitats privades o els mateixos sistemes autonòmics, que consisteixen en actuacions tècniques amb el suport de prestacions econòmiques i establiments i que són finançats, bàsicament, via impostos per tota la població.

Ja he dit abans que la Seguretat Social es constitueix com un sistema autònom i únic, i pel que fa a Catalunya, la titularitat dels seus serveis socials ha estat traspasada i són gestionats per la Comunitat Autònoma, juntament amb la resta de serveis socials. Per altra banda, entre les actuacions i prestacions de serveis socials, conviuen sense gairebé cap diferència les que correspondrien al format clàssic de l'assistència social i les de serveis socials⁵¹. *"Malgrat els esforços realitzats en els darrers vint anys, els serveis socials no han traspasat encara el model assistencial. Estructuralment parlant, els nostres serveis socials se situen com a darrer coixí de cobertura de les necessitats socials, el coixí assistencial"* (Rimbau, 2000: 4).

Amb tot, el concepte de serveis socials es veu fortament potenciat quan traspasa les estructures de l'Estat i és assumit primer per l'Administració local i, a partir de la Constitució, per les autonomies. Tal com diu Sarasa (1993):

"Amb la instauració d'un règim parlamentari, i sobretot a partir de 1979, data en què són escollits els primers governs democràtics en els ajuntaments, s'inicia l'etapa d'expansió dels serveis socials, l'orientació programàtica dels quals es dirigeix cap a la substitució de l'assistència benèfica i gracieble del règim anterior per una altra de tipus tècnic a la qual tot ciutadà ha de tenir dret per millorar el seu benestar". (Sarasa, 1993: 164)

Els canvis contextuals que s'estan produint en la societat actual, junt amb la idea de proximitat al ciutadà que expressa cada vegada més la nova concepció dels Serveis Socials, han promogut una major implicació de l'àmbit institucional municipal com a marc adequat per al seu desenvolupament. Les polítiques de serveis socials emergeixen com un conjunt d'accions públiques locals, articulades entorn a les

⁵¹ A Espanya, el naixement legal del terme serveis socials té lloc dins l'àmbit de la Seguretat Social, quan és utilitzat per primer cop a la Llei de bases de la Seguretat Social de 1963, que concebia aquests serveis com a complement del Sistema.

persones, els grups i la comunitat, orientades al desenvolupament socio-comunitari sobre la base de relacions integradores, solidaries i participatives (Brugué i Gomà, 1998). Junt amb aquesta nova tendència conceptual dels Serveis Socials conviu una més restringida i, segurament, més propera a la realitat, que considera aquest tipus de serveis com la “ultima red” de protecció social, de caràcter selectiu, residual y complementari, adreçat als “ciutadans precaris” (Moreno, 2001). És una aproximació que compta amb anàlisis crítics de gran interès que plantegen diversos problemes, com: la desigualtat territorial d'aquesta “ultima malla de seguretat”, de discriminació positiva i descentralitzada (Sarasa, 2000)⁵². Situar aquestes aproximacions conceptuals exigeix fer una referència als fets més rellevants de la història dels serveis socials, en aquest cas, a Catalunya.

3.1.2. Un repàs a la història dels serveis socials a Catalunya

Partint i complementant l'anàlisi de l'evolució històrica dels serveis socials a Catalunya que fan Rubiol i Vilà (2003), Vilà (2003) i Pelegrí (2004) a partir del període de la transició, situo breument l'evolució del context administratiu i polític en què es crea i es desenvolupa el Sistema de serveis socials a Catalunya. Ho organitzo segons tres períodes cronològics que coincideixen en el temps, evidentment, amb les tres generacions de regulacions legals bàsiques en matèria de serveis socials:

- Període de *configuració del Sistema de serveis socials* (1979-1988). Inici de l'ordenament jurídic dels serveis socials, el primer Pla d'Actuació Social, la creació de l'ICASS, el Mapa de Serveis Socials. Etapa del consens (Pelegrí, 2004)
- Període de *transformació del model de serveis socials* (1988-2003). Valoració dels vint anys d'ajuntaments democràtics⁵³. Pelegrí (2004) refereix el període de 1988-1999 com l'etapa de dissensió.
- Període de *maduració del model de serveis socials* (2003 fins a l'actualitat). Marca algunes de les claus del present i del futur immediat del Sistema.

⁵² Aportació extreta de Roldán i García, 2006: 23).

⁵³ Diferents autors aprecien signes que ens trobem al llindar d'una nova etapa: Font i Gomà (1999), Vilà et al. (1999), Subirats (1999), Gomà (1999). Ponències presentades a les trobades commemoratives dels vint anys d'ajuntaments democràtics. Seminari de Barcelona i I Jornades de Badalona l'any 1999.

3.1.2.1. Configuració dels serveis socials

Catalunya, durant el període que s'inicia amb les primeres eleccions municipals (abril de 1979) i la constitució dels nous ajuntaments democràtics, va viure un procés de descentralització amb els traspassos de les competències, serveis i recursos estatals a la Generalitat de Catalunya que va acabar amb la creació del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya (Decret de 4 de juliol de 1988), cosa que significa, també, el trencament de l'adscripció dels serveis assistencials i socials a l'àmbit sanitari⁵⁴.

Durant els nou anys que abasta aquesta etapa es donen passos importants cap endavant, tant en l'àmbit estatal, en la direcció de construir l'estat del benestar, com en la configuració del nou Sistema de serveis socials a les autonomies⁵⁵. Espanya havia acumulat molts anys de retard respecte a l'Europa occidental en la construcció de l'estat del benestar; en conseqüència, la comparació i la referència als països de l'Europa comunitària i el fet de lamentar-se del retard eren constants, tant en aquella etapa que precedí l'ingrés a la Comunitat Europea com també després que la integració es produís, el gener de 1986.

El país s'enfrontava a la crisi econòmica del final dels anys setanta i principis dels vuitanta, amb un atur alt i les greus problemàtiques socials que se'n derivaven per les mancances de la xarxa de protecció social. Amb la victòria del PSOE l'octubre del 1982, s'accelerà la construcció de l'estat del benestar en uns anys en què algunes de les seves realitzacions i característiques eren fortament qüestionades en els països europeus, a causa de les polítiques neoliberals. A Espanya, la Llei orgànica del dret a l'educació representa el dret a l'ensenyament gratuït per a tots i totes entre els sis i els setze anys. S'estengué la cobertura sanitària, atansant-la a la universalització, amb l'aprovació de la Llei general de Sanitat (14/1986), que amplià les prestacions medicofarmacèutiques, anteriorment només per a les persones dintre del marc de la Seguretat Social. S'aprovaren diverses lleis sobre el subsidi d'atur, abans inexistent, sobre pensions no contributives, etc. En altres àmbits s'estructuraren el Plan Nacional

⁵⁴ Els serveis socials i els sanitaris van anar junts en algunes etapes de la Generalitat republicana, en la transició i en els primers governs autonòmics.

⁵⁵ Aquesta etapa de consens comprèn les dues primeres legislatures de govern de la Coalició de Convergència i Unió. "Els fet que s'han considerat més significatius d'aquesta etapa són: el traspass de competències en matèria de serveis socials i la seva ubicació en l'estructura de la Generalitat; la promulgació de les dues lleis importants que defineixen la forma i el contingut del sistema, i els primers treballs de planificació que es concreten en el Mapa de Serveis Socials i la preparació del I Pla d'Actuació Social (PAS)". (Pelegrí, 2004: 62)

sobre Drogas (1985), s'aprovà el Plan de Desarrollo Gitano (1985), el Pla Gerontològic i d'altres plans sectorials.

Durant els primers anys de la democràcia i durant la dècada dels anys 80 i 90 del segle passat el govern del PSOE va emprendre reformes substancials en l'àmbit de l'Educació, la Sanitat i les Pensions, configurant els actuals sistemes d'accés universal i d'individuació dels drets. Però les polítiques de serveis socials i familiars quedaren endarrerides. En el cas de Catalunya cal afegir el paper de CiU, que governà entre 1980 i 2003 que pràcticament no va desenvolupar polítiques de família, fins la llei de suport a les famílies de 2003. La família era una referència ideològica forta, i el govern conservador li atorgà una confiança permanent en el paper de proveir assistència social i material als seus membres. Els poders públics esdevenien, així, subsidiaris respecte a la família en la tutela i protecció dels individus; d'aquí que el fort suport moral a la família no es traduís en suport material, que les polítiques familiars tinguessin un caràcter residual i que es generessin pocs serveis públics de família (Comas d'Argemir, 2008: 78).

Episodis decisius per al desenvolupament dels serveis socials foren les reivindicacions populars dirigides a aconseguir no el Sistema, sinó determinats serveis socials, com per exemple la lluita de les persones amb discapacitats i de les seves famílies per uns serveis dignes. En aquest aspecte, i com escriu un expert en gestió dels serveis socials, *"els serveis socials han aparegut com la resposta adequada a aquesta demanda (social)"*, i afegeix que els ajuntaments, en un primer moment com a resposta a la demanda social dels primers anys de la transició democràtica, i després configurant-se com a agents destacats en la provisió i producció de serveis socials en el marc normatiu desenvolupat per l'Estat o les Comunitats Autònomes, han generat un escenari irreversible de demanda i oferta de serveis a escala local (Serra, 2000:15-17). L'avanç en serveis socials fou important, però es partia d'una base molt inferior a la sanitat o a les pensions. En paraules del conseller Laporte, la situació dels serveis socials de l'esfera privada l'any 1980 era molt deficitària, gairebé tot el sector funcionava encara sota directrius caritatives, benèfiques o filantròpiques. Comparant-ho amb el camp de la sanitat, *"l'endarreriment era molt més notori, tant en el terreny conceptual com en el volum de recursos disponibles. La improvisació i el voluntarisme eren (...) els factors dominants. Hi havia, a més, una gran mancança d'informació global del sector, tant sobre les necessitats reals del país com pel que fa als serveis i equipaments existents"* (Laporte Salas, 1988:12-13).

La manca d'experiències anteriors en l'organització dels serveis socials i la trajectòria benèfica (per tradició i per imperatiu legal) varen marcar els inicis del desenvolupament dels serveis socials de l'Administració local, amb un marc legal molt confús, ja que la Llei de bases de règim local (estatal) i la Llei de serveis socials de Catalunya (26/1985) no varen ser aprovades fins al 1985. Malgrat tot, foren els ajuntaments el nivell de l'Administració pública que inicià la configuració del model integrat de serveis socials circumscriuint-lo a les seves possibilitats i salvant amb la imaginació la manca de marc legislatiu i d'un finançament adient. A partir de 1981, la dotació pressupostària del Govern de la Generalitat va ser clau perquè molts ajuntaments es decidissin a iniciar els serveis socials d'atenció primària (aleshores encara anomenats serveis socials de base). La convocatòria i l'ajut econòmic de la Generalitat van ser uns factors importants per homogeneïtzar els criteris en la prestació dels serveis.

El desenvolupament, però, dels serveis socials municipals va ser molt desigual. A l'inici de l'etapa democràtica municipal alguns municipis continuaren amb l'antic Padró de Beneficència gestionat per personal administratiu, altres van contractar un assistent social per atendre les múltiples demandes de famílies i persones en un temps dominat per la crisi econòmica i l'atur. En d'altres municipis es va crear una regidoria (de serveis socials o de sanitat i serveis socials) amb competències definides i pressupost assignat; es varen suprimir els padrons i reduir les activitats de beneficència, etc.

Aquesta tendència al creixement per renovar i accelerar els canvis en els nostres serveis socials, encara que era lenta, contrastava amb la crisi de l'estat del benestar que ja es plantejava a Europa; en el camí de la universalització del dret als serveis socials, a Europa es feia marxa enrere, quan al nostre país encara s'estava a l'inici del trajecte (Casas, 1986:187).

Un aspecte important de l'aplicació dels principis dels serveis socials, en aquesta època, va ser el tancament de les grans institucions residencials o la seva transformació en residències petites i mitjanes o bé en centres de dia. Així, durant la primera meitat de la dècada dels vuitanta van desaparèixer les institucions massificades (institucions totals segons Goffman, 1970) i s'inauguraven serveis oberts més adients per a les necessitats de les persones i d'acord amb les tendències contemporànies prevalents en els països més avançats. Si bé aquesta unanimitat, en d'altres criteris per al disseny de la xarxa de serveis i prestacions eren molt heterogenis i s'apreciaven importants diferències en algunes qüestions:

- Els encàrrecs polítics als professionals i les prioritats establertes.
- Les modalitats de professionals contractats i les formes de contractació.
- El grau de descentralització.
- La tecnificació del treball i les metodologies emprades.
- El desenvolupament d'actuacions preventives.
- El coneixement acurat de la realitat social.
- La importància atribuïda a la participació ciutadana.

Durant el període 1983-1987, es va instaurar de forma generalitzada un sistema que tenia com a base la intervenció territorialitzada estructurat en els nivells d'atenció primària i atenció especialitzada. La dimensió comunitària apareixia com a referent constant per a l'atenció social primària, per destacar-ne els seus beneficis i la conveniència de la seva pràctica. Identificada bé com a mètode, bé com a posicionament ideològic, es remarcava l'aportació positiva que la participació de la comunitat havia de produir en el benestar de la població. Van ser, però, diferents els factors que influïren en el predomini de l'atenció individualitzada sobre la comunitària: l'allau de peticions urgents per problemes relacionats amb l'habitatge i l'atur, en un context de crisi econòmica; un cert dèficit de preparació tècnica quant als mètodes i tècniques per a la intervenció en grup i comunitària; la insuficiència numèrica de personal, que feia difícil la diversificació de tasques i, probablement, l'error de percepció en pensar que el treball comunitari es podia dur a terme sense grans dificultats des d'un lloc de l'Administració pública.

Els ajuntaments grans avançaven en la desconcentració administrativa dels serveis socials als districtes o zones de la ciutat, mentre que alguns ajuntaments petits o mitjans es mancomunaven, en l'àmbit de comarques, subcomarques o territoris més petits, per a la prestació de serveis. Va sorgir la tendència a reestructurar les àrees de benestar social i a crear macroàrees amb diferents competències que, generalment, agrupaven Sanitat, Serveis Socials, Ensenyament, Joventut i Cultura, ja que es feia evident la necessitat de coordinar la Regidoria de Serveis Socials amb altres àrees per a programes conjunts, a fi de dur a terme polítiques socials coordinades i rendibilitzar les activitats. També els grans ajuntaments es plantejaren la necessitat de crear una entitat amb personalitat jurídica pròpia, i així es crearen entitats amb diverses formes jurídiques (patronats, instituts municipals o fundacions), per tal d'agilitzar la gestió dels recursos propis sense necessitat d'estar supeditats als acords del ple municipal i per disposar de flexibilitat en la contractació de personal.

És en els darrers anys d'aquesta època que va créixer el paper de la iniciativa social. A les grans entitats de llarga tradició en el camp social com Càritas, s'hi afegí Creu Roja, abans més dedicada a l'àmbit sanitari, i un bon nombre d'entitats mitjanes i petites.

En referència a l'assignació pressupostària a l'àmbit social, durant el període entre 1979 i 1988 va tendir a augmentar, ja fos amb recursos propis o rebuts; el període acaba, però, amb una restricció pressupostària generalitzada. L'any 1986 es van congelar els pressupostos per a serveis socials a tots els nivells de l'Administració. L'any 1987 es va aconseguir un acord mitjançant el qual l'Estat transferia a la Generalitat una quantitat important de lliure disposició⁵⁶, tot i així no va suposar un augment substancial de la despesa en serveis socials; es va fer evident la reducció de l'aportació de la Generalitat als municipis i, en canvi, l'increment de les aportacions a entitats privades i als ajuts econòmics individuals.

Els problemes que més preocupaven els responsables del sector a finals d'aquest període eren:

- La necessitat d'una major definició de les respectives responsabilitats i actuacions dintre de cada nivell de l'Administració.
- La necessitat de coordinació entre els nivells de l'Administració pública (Generalitat, diputacions, consells comarcals i municipis).
- Disposar d'un finançament adient i suficient.
- La definició de les relacions entre l'Administració pública i les entitats privades.
- La coordinació dels serveis socials amb les altres polítiques de l'àmbit del benestar social.
- En la vessant conceptual, la discussió sobre el paper que els serveis socials havien de jugar en la lluita contra la pobresa i la marginació⁵⁷. La dualitat de plantejaments respecte d'aquest tema resumia les dues grans opcions per als serveis socials: o bé ser un sistema marginal dintre de la política social com a continuador de tradicions benèfiques i assistencialistes, o bé esdevenir un sistema normalitzat i normalitzador amb entitat pròpia dintre de l'ampli camp del benestar social.

"L'organització dels serveis socials anava passant de l'organització vertical, existent al principi d'aquest període, a una organització bàsicament territorialitzada quant als punts d'accés dels usuaris". (Rubiol, i Vilà, 2003: 205)

⁵⁶ El Govern de la Generalitat afirmava que en les transferències de l'Estat s'havia acordat una valoració insuficient, i aquest fet, juntament amb el gran augment de serveis socials creats en aquells anys, limitava les possibilitats de finançament de nous serveis socials.

⁵⁷ Per algunes persones del sector professional i polític aquest havia de ser l'objectiu principal i gairebé únic dels serveis socials; mentre que d'altres defensaven que la lluita contra la pobresa havia de correspondre a un esforç coordinat de la societat i de tots els departaments de l'Administració pública.

3.1.2.2. Transformació del model de serveis socials

És una etapa que ve marcada per un conjunt de factors que incidiren en els serveis socials i que van des de les reduccions pressupostàries fins a la recessió econòmica, l'atur i les conseqüències del Tractat de Maastrich. S'entra en un període de normalitat democràtica i d'esgotament de la fase de consens, motiu pel qual van perdre pes les demandes ciutadanes i les propostes de les entitats cíviques, així com els plantejaments dels professionals que havien dominat la fase anterior. Van guanyar terreny els plantejaments de caire més polític. Es va d'un possible biaix tècnic i de respostes reactives cap a una politització estratègica dels serveis socials, que es concreta en canvis relacionals importants entre les administracions, el territori, les entitats i els ciutadans⁵⁸.

També va contribuir al canvi de rol dels serveis socials el sorgiment de la nova societat de la informació, del coneixement i de la globalització, amb gran capacitat per generar noves necessitats i formes diferents d'exclusió que havien de ser afrontades a base d'atorgar noves funcions al món local, ja que es considerava que per la seva proximitat, versatilitat, capacitat de negociació i de participació ciutadana era el lloc adequat per al disseny i seguiment dels objectius i programes. Totes aquestes atribucions, però, no van anar acompanyades del corresponent marc competencial ni dels recursos per fer-ho.

Des del punt de vista legislatiu, en aquests anys s'adoptaren decisions importants: l'aprovació de les lleis de creació de l'Incavol; diferents regulacions de tipus sectorial, especialment en el camp de la infància⁵⁹, la discapacitat i la salut⁶⁰; l'elaboració del II i el III PAS; la institució i regulació de la Renda Mínima (PIRMI); l'adscripció de l'àmbit de la infància al Departament de Justícia; el canvi del Departament de Benestar Social a Benestar i Família; les diputacions transfereixen els seus serveis socials a la Generalitat i als consells comarcals, etc. Amb tot, l'eix normatiu central d'aquest període va ser l'aprovació de la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional,

⁵⁸ El període que estudia Pelegrí (2004) que va de 1988 al 1999 i que refereix com "etapa de dissensió" reflexa el clima de deteriorament que ha caracteritzat aquest període d'onze anys, tant pel que fa a la política entre les institucions com a la cultura instituïda en el sector, i que han marcat significativament la identitat del sistema.

⁵⁹ Llei 12/1988, de modificació de la Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors; la Llei 37/1991, de mesures de protecció de menors desemparats i de l'adopció, i la Llei 39/1991, de tutela i institucions tutelars.

⁶⁰ Llei 5/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya.

de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials i totes les disposicions de desplegament⁶¹ amb gran incidència en la reordenació de serveis i de competències.

Aquesta norma era esperada i reclamada, *"es tracta d'una llei imprescindible que hauria de donar solucions a dos dels problemes fonamentals amb què es troben els Serveis Socials a Catalunya: la multiplicitat d'administracions competents en la matèria i el desconeixement que tenen els usuaris dels recursos existents i del seu dret a percebre prestacions socials, tal com existeix el dret a ser atès per la sanitat pública (...) Un tercer punt de caràcter més administratiu, però igualment important, és el cost i el finançament d'aquests serveis..."* (Marín, 1994).

Es produeix una ordenació, una tipificació i un creixement quantitatiu important de l'oferta de serveis. Es distingeix entre el Sistema Català de Serveis Socials i la XBRP; integren el Sistema tots els serveis socials d'atenció a les persones que desenvolupen la seva activitat dins l'àmbit de Catalunya, i la Xarxa, els serveis mínims que l'Administració havia de garantir als ciutadans, cosa que implicava una responsabilitat de finançament públic amb independència de qui gestionava els serveis.

Neixen els serveis socials comarcals; els ajuntaments consoliden l'espai dels serveis socials i experimenten canvis importants com ara la compactació de serveis i la creació de les àrees de serveis personals, i dibuixen diferents models de polítiques i organització municipals que afecten les formes de participació ciutadana cap a fórmules de diagnòstic conjunt de totes les entitats privades, de concertació en la presa de decisions i d'execució i avaluació compartida.

Així doncs, es pot afirmar que es produeix un canvi d'escenari, de dinàmiques, de polítiques i de relacions, que avala la hipòtesi d'una modificació del model que es caracteritza per: una estructuració funcional i territorial complexa, rígida i poc clara; una atenció primària ampliada; un finançament incert; una ambigüitat i un criteri homogeneïtzador de les competències locals i l'establiment de noves xarxes; una preocupació per l'articulació dels aspectes relacionats amb les entitats, especialment amb el sector privat. En aquest últim sentit *"es tracta de trobar fórmules acceptables de col·laboració en la provisió de serveis amb el sector lucratiu, (...) i especialment*

⁶¹ Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials, modificat pel Decret 176/2000, de 15 de maig. Decret 108/1998, de 12 de maig, sobre la participació en els serveis socials. Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària.

d'estructurar les relacions, més enllà de la provisió de serveis, amb la iniciativa social i el voluntariat, procurant respectar la seva autonomia i capacitat crítica" (Rubiol i Vilà, 2003: 397).

3.1.2.3. Maduració del Sistema públic de serveis socials

El desplegament legislatiu de l'etapa anterior, que acaba amb la regulació de l'atenció primària a partir del Decret 27/2003, enceta un nou període d'establiment d'un nou model de serveis socials que referim com a període de *maduració*, perquè busca la concreció d'alguns dels principis que han orientat des de sempre els serveis socials, però que fins ara no han trobat la manera de ser garantits. Es tracta, bàsicament, dels principis d'universalitat i de subsidiarietat (descentralització i proximitat) com a concreció d'un sistema configurat a partir del dret a l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal. És, per tant, un període de conquesta de drets socials.

Si en el primer període es discutia sobre el lloc marginal que havien de tenir els serveis socials en el conjunt de la política social o si havien de ser un sistema amb naturalesa pròpia que integrés una pota més del conjunt dels sistemes del benestar social, ara ja es té clar: es tracta d'anar cap a un sistema "per a tothom" que tingui una determinada necessitat, amb independència de la seva situació econòmica i del caràcter gratuït de la prestació.

La recerca d'aquest sistema mobilitza tot un procés de debat amb l'objectiu d'elaborar una nova llei de serveis socials a Catalunya. S'inicia l'any 2004 amb un document de bases per al debat que la Generalitat encarrega a un comitè d'experts, i que parteix dels treballs fets anys anteriors per diferents organismes: Diputació de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, entre d'altres. El resultat de tot un procés de participació i d'aportacions d'entitats, professionals, sindicats, patronals i persones individuals va configurar un projecte de llei que es presentà al Parlament a finals del 2005. El debat parlamentari va permetre aproximar posicions, va obligar a determinades renúncies en favor del consens i també va posar en evidència diferents aspectes crítics. Finalment, al cap de dos anys s'aprova per unanimitat la nova Llei 12/2007 de serveis socials.

Al mateix temps que es prepara aquesta Llei, es discuteix i s'aprova el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006, en un marc polític i ideològic favorable als àmbits de la política social. L'Estatut suposa una important empenta, ja que atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de serveis socials.

També reforcen i empenyen aquesta conquesta diferents regulacions legals a nivell estatal de situacions i necessitats de diferents sectors de població que postulen els mateixos principis que es volen incorporar al conjunt del Sistema públic de serveis socials i que busquen resposta a realitats socials emergents i actuals. La Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, ha estat una de les més influents. Així, en el marc del Sistema públic de serveis socials es configura una xarxa d'atenció a la dependència i la vida autònoma com a Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència als efectes del desplegament i l'aplicació a Catalunya del creat amb caràcter general per la llei de l'Estat.

La posterior aprovació de la Cartera de Serveis Socials 2008-2009, que és l'instrument dissenyat per concretar el dret de les persones a gaudir dels serveis socials, també incorpora en les seves prestacions garantides les previstes en la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista, les regulades per la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies i les prestacions socials de caràcter econòmic previstes en la Llei 13/2006, de 27 de juliol. S'expressa, així, com el que disposa la nova Llei permet un sistema dinàmic i obert a la incorporació i adaptació de l'atenció a les necessitats que sorgeixen en cada moment, sense estar subjecte a les limitacions que una norma legal bàsica pot comportar al mateix Sistema.

No volem parlar de fase de *consolidació* per diversos motius, però essencialment perquè moltes prestacions que aborden situacions i problemàtiques importants de la ciutadania continuen subjectes a la disponibilitat pressupostària i, per tant, no són exigibles com a dret subjectiu, i també perquè la manca de reglamentació del desplegament dels principis i instruments postulats per al nou model, i ara més considerant la crisi econòmica actual, no se'ns permet assegurar que el Sistema sigui eficient, eficaç i econòmicament sostenible.

Si recuperem les preocupacions entre el sector a finals del primer període, podem veure que l'escenari i els condicionants han canviat, però les qüestions d'interès continuen persistint: la definició de responsabilitats de cada nivell de l'Administració, la

coordinació, la suficiència de finançament, la col·laboració amb les entitats privades (ara, però, no hi ha dubte de la seva contribució i de la seva major capacitat d'incidència política), entre d'altres. Caldrà temps per veure si realment els serveis socials esdevenen la quarta pota del sistema del benestar social. De moment, i amb l'objectiu de desplegar la Llei 12/2007, s'està elaborant el I Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya per al període 2010-2013, que substitueix el IV PAS 2003-2006, que ha estat el document de referència durant aquest període previ a l'aprovació de la Llei. Serà, doncs, un nou marc de referència en els propers quatre anys per a les actuacions en matèria de serveis socials realitzades per les administracions públiques i pel sector privat.

3.2. El Sistema de serveis socials a Catalunya

La primera referència al conjunt de serveis socials com a *sistema* la trobem en la Llei de 1994: "(...) *el conjunt coordinat de serveis socials, establiments, prestacions econòmiques i activitats generals de prevenció, atenció i promoció social que es duen a terme a Catalunya*" (art.2.1, Llei 4/1994). L'actual legislació bàsica de serveis socials del 2007 el defineix com "... *el conjunt de recursos, equipaments, projectes, programes i prestacions de titularitat pública i privada.. És integrat pels serveis socials de titularitat pública i els de titularitat privada acreditats i concertats per l'Administració...*" (art. 2.1, Llei 12/2007).

El què integra el Sistema es concreta amb una àmplia relació de descriptors: serveis socials, establiments, prestacions econòmiques, activitats, recursos, projectes, programes, intervencions tècniques, mitjans, actuacions⁶². Per tal d'enquadrar la presentació del Sistema amb la unitat d'anàlisi objecte d'aquesta tesi, prenem com a referència la distinció de les prestacions del Sistema en: prestacions de servei, prestacions econòmiques i prestacions tecnològiques.

Així, tenint en compte que les entitats d'iniciativa social d'atenció a persones amb discapacitat ofereixen serveis, només ens centrarem en "els serveis i les intervencions acomplertes per equips professionals que tenen com a finalitat la prevenció, el diagnòstic, la valoració, la protecció, la promoció, l'atenció i la inserció de persones, d'unitats de convivència i de grups en situació de necessitat social", anomenades

⁶² "Sistema Català de Serveis Socials", segons la Llei 4/1994; "Sistema públic de serveis socials", amb la regulació 12/2007.

prestacions de serveis en la Llei 12/2007. Assumim el risc que suposa parlar d'un sistema sense incorporar tots els elements que en formen part. Descriure els *principis* rectors del Sistema permet recórrer a la globalitat d'aquest Sistema:

1. *Responsabilitat pública.* Els poders públics han de promoure la prestació de serveis socials mitjançant l'aportació de mitjans financers, tècnics i humans adients. La responsabilitat pública estableix que són els poders públics els que han de garantir els drets reconeguts i han d'assegurar la planificació, la coordinació, el control i la continuïtat dels serveis. Veurem que aquest principi és clau per a l'anàlisi de l'activitat de les entitats objecte d'estudi.
2. *Simplificació, racionalització, eficiència i eficàcia* en la gestió i la utilització dels mitjans i recursos disponibles.
3. *Reconeixement i promoció de la iniciativa privada,* especificant que la iniciativa privada sense afany de lucre gaudeix d'autonomia operativa i que ha de ser especialment promoguda i impulsada i s'ha d'inserir en els plans d'actuació social.
4. *Globalitat,* de manera que els serveis socials han de donar resposta integral a les necessitats personals, familiars i socials considerant conjuntament els aspectes relatius a la prevenció, l'atenció, la promoció i la inserció. La finalitat d'atendre les necessitats del cicle vital de les persones amb discapacitat en els diferents àmbits (personal, social, familiar, laboral) per part de les entitats objecte d'estudi posa de relleu la capacitat d'aquestes entitats per incorporar aquest principi en la seva acció.
5. *Integració i normalització,* amb tendència a mantenir els ciutadans en els seus ambients familiar i social o, si s'escau, a reinserir-los en l'entorn de la comunitat, respectant en tots els casos el dret a la diferència.
6. *Subsidiarietat, descentralització i desconcentració* de la prestació de serveis, amb l'objectiu d'apropar els serveis a l'àmbit personal més proper als usuaris.
7. *Participació* democràtica dels ciutadans, especificant que els poders públics han de promoure en la programació i el control de la gestió dels serveis socials, tenint en compte l'existència d'entitats representatives en determinats sectors.
8. *Prevenció,* de manera que s'han d'orientar sistemàticament vers la superació de les causes dels problemes socials i han d'actuar coordinadament en la seva resolució, tot prioritant l'enfocament comunitari de les intervencions socials.
9. *Planificació i coordinació.* Actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar, entre les administracions públiques i entre aquestes administracions i la societat civil organitzada, principi clau que abordem al llarg de la tesi, per tal com les EIS estudiades s'integren dins el Sistema públic de serveis i en reben finançament.

Podem avançar que les dificultats vénen donades per la concreció i el desplegament dels mecanismes i instruments de col·laboració i coordinació.

Aquests principis són presents, amb diferent redactat, en les tres regulacions bàsiques dels serveis socials des del 1985 fins ara. Destaquem, però, uns principis que s'incorporen en la legislació del 2007:

1. *Universalitat.* Els poders públics han de garantir a tothom el dret d'accés als serveis socials i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva. No exclou que l'accés es pugui condicionar al fet que els usuaris compleixin alguns requisits i paguin una contraprestació econòmica per assegurar la coresponsabilitat entre els usuaris i les administracions públiques i la sostenibilitat del Sistema.
2. *Igualtat.* S'ha de poder accedir als serveis socials i s'han de poder utilitzar sense cap mena de discriminació arbitrària per raó de les circumstàncies personals, de gènere, socials o territorials. Aquest principi és compatible amb una discriminació positiva si aquesta es justifica en la recerca de la igualtat real i facilita la integració.
3. *Solidaritat.* Com a base per cooperar amb el benestar general.
4. *Foment de la cohesió social.*
5. *Respecte pels drets de la persona.* És la primera vegada que es fa una relació de drets i deures dels usuaris.
6. *Foment de l'autonomia personal.* Reforça la incorporació dels serveis establerts per la Llei 39/2006 d'àmbit estatal de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
7. *Qualitat dels serveis.* Implica desplegar sistemes d'avaluació en els serveis oferts i prendre com a referència les necessitats socials i el desenvolupament de la comunitat.
8. *Continuïtat dels serveis.* Garantir la continuïtat en el temps de les prestacions. Millora de la gestió i de la qualitat sense que es produeixi una reducció o una supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el Sistema.

La relació de principis barreja propòsits de diferent naturalesa. Per una banda, alguns manifesten valors que el Sistema vol mantenir o implantar, com per exemple el principi de responsabilitat pública, el reconeixement i promoció de la iniciativa privada, el respecte pels drets, la qualitat, la solidaritat, la universalitat, la igualtat, entre d'altres. Altres, però, responen a opcions organitzatives, d'intervenció i de gestió, és el cas dels principis de simplificació, racionalització i eficàcia, i els de descentralització i desconcentració. Aquests últims destaquen més en la definició del Sistema de la

segona generació legislativa (és a dir, a partir de 1994), ja que ha estat un període d'ordenació i de tipificació dels serveis, d'organització territorial i de distribució de competències. A partir del 2007 s'obre un període que es caracteritza per la garantia de drets, liderat pel principi d'universalitat carregat d'un alt valor no només simbòlic, en la mesura que orienta els serveis socials cap a un reconeixement complet de la seva funció social i els equipara als altres sistemes de benestar social més consolidats, com és el cas de la salut i l'educació⁶³.

Així, *dret als serveis socials* i *universalitat* han estat els dos principals elements que han integrat un mateix debat marcat per l'ambigüitat dels textos legislatius fins al 2007 i que ha donat lloc a diferents posicions al llarg del temps. Per tal de superar el règim discrecional de la beneficència pública, es reivindiquen uns serveis socials de caràcter obligatori en els quals les prestacions constitueixen un dret subjectiu plenament reglat. Però, malgrat les aspiracions, la realitat demostra la dèbil posició dels usuaris potencials dels serveis socials; a la mancança crònica de recursos per fer front a determinats problemes socials, s'afegeix la dèbil posició jurídica dels ciutadans en l'accés als serveis socials i en la seva utilització davant la carència, per regla general, d'un dret subjectiu a les prestacions i els amplis marges de discrecionalitat dels quals gaudeix l'Administració (Aznar, 1999: 27).

Gaviria *et al.* (1995) ens diuen: "*a pesar de tots els esforços en interpretar la nostra carta magna, la Constitució de 1978 no reconeix expressament com a dret objectiu de tots els espanyols el dret als serveis socials, ni tan sols a l'assistència social*" (1995:56). Segueix dient Ferret (1995: 8) que la Constitució no ha dotat els drets socials de la mateixa estructura de garantia que s'ha reconegut als drets individuals, i així, mentre aquests darrers es configuren com a autèntics drets subjectius de contingut perfecte, els drets socials compten amb un règim de protecció inferior. Sembla que la Constitució genera una expectativa de drets que necessiten una llei posterior perquè esdevinguin autèntics drets socials subjectius.

Una de les fites de la Llei 4/1994 era garantir el dret als serveis socials, que si bé hi havia consens entre polítics, tècnics i professionals sobre aquesta finalitat, no es concretaven els mecanismes operatius per fer efectiu el dret, és a dir, per garantir

⁶³ Xavier Pelegrí (2002) ja havia constatat que s'ometien principis com el de "normalització" i "universalitat" que constaven en legislacions d'altres comunitats autònomes i que de ben segur, ens deia, tindrien un alt valor simbòlic.

l'accés real als serveis⁶⁴. Es constata un debilitament d'aquest dret: primer, es proclama com a objectiu de la Llei la promoció i garantia del dret a un Sistema de serveis socials de responsabilitat pública (art. 1 del Decret legislatiu 17/1994); després es deixa la determinació de l'accés als serveis en mans de les disposicions reglamentàries; i finalment, les normes de desenvolupament (art. 5 del Decret, 284/1996) ho supediten a l'existència de recursos disponibles. Per això, manifesten Rubiol i Vilà (2003), no es pot parlar pròpiament d'un dret subjectiu, al contrari de l'opinió del Departament de Benestar, que considerava que *"dins la xarxa bàsica, el ciutadà té drets subjectius, l'exercici dels quals requereix un barem de necessitats protegides i de prelació d'atencions, juntament amb procediments unificats d'accés als diferents serveis"* (Villa, 1994: 35).

És interessant la distinció que feia Villa (1996) durant el desplegament d'aquest Sistema entre tenir dret a l'existència del Sistema de serveis socials i tenir dret als serveis que facilita aquest Sistema. El dret a disposar del Sistema és relativament fàcil de reconèixer per les lleis sectorials, i en el cas de Catalunya ja ho feia la Llei 26/1985 i ho ratificava la Llei 4/1994; mentre que respecte al dret als serveis, resultava insuficient el que contemplava la Llei per donar peu a una reivindicació formal d'una prestació o servei personal, mentre no es disposés dels mitjans instrumentals adequats. *"La qüestió és, doncs, la de l'extensió del servei; no es tracta de la seva creació com estructura ordenada amb una finalitat (que és una primera base, però insuficient), sinó que es tracta de fer front amb mitjans suficients als fins per als quals ha estat creada"* (Villa, 1996: 104).

Vilà (1999) també plantejava el dret a la suficiència dels serveis; es reconeix el dret del ciutadà a exigir una prestació reconeguda normativament, però que no té conseqüentment en l'altra part una obligació absoluta de prestar-se, i sempre queda en mans de les prioritats o condicionat a la disposició pressupostària. Per tant, els insuficients recursos assignats dificulten la realitat dels drets socials i incideixen en la mateixa legitimació del Sistema.

Casado deia el 1994 que si les lleis de serveis socials podien haver definit quins són els drets que es reconeixen a la població com a potencial usuària dels serveis socials,

⁶⁴ "(...) las leyes españolas de acción social suelen proclamar enfáticamente el derecho a los servicios sociales. Pese a ello, esta genérica declaración no va seguida, en el articulado, de las necesarias precisiones que limiten el contenido concreto de tal derecho. El disfrute del mismo se verá, de otra parte, condicionado por la capacidad del servicio para responder a la demanda, de modo que la insuficiencia de las medidas establecidas para satisfacer las solicitudes de admisión al servicio puede llegar a impedir el goce efectivo del derecho". (Aznar, 1994, p. 193)

no s'havia aconseguit cap avenç en aquesta direcció. Sembla que ara, el 2009, podem dir que si atenem al que disposa la Llei 12/2007, que s'ha aprovat dins el context normatiu del nou Estatut d'Autonomia del 2006 i que, sens dubte, ha influït en el seu desplegament, es pot produir un avenç en la garantia dels drets d'accés als serveis socials i anar concretant les expectatives generades per la Constitució.

Quin és el principal element que ens fa pensar en aquest canvi? En el debat sostingut durant molt de temps no sembla posar-se en dubte que la finalitat del Sistema era garantir el dret als serveis socials a partir del principi d'universalitat. L'element clau ha estat la concreció dels mecanismes i instruments que havien de fer efectiu aquest dret. Aquest nou model s'articula per mitjà d'una Cartera de Serveis Socials definida com un instrument dinàmic que, a partir de l'estudi de la realitat social i territorial i des de la previsió i la planificació, fixa les prestacions del Sistema públic de serveis socials, finançada amb criteris de sostenibilitat que, en alguns casos, poden requerir la participació de les persones usuàries en el pagament dels serveis. Per tant, la Cartera és un instrument de referència que reflecteix el pas d'un sistema assistencial dels serveis socials a un sistema d'accés universal més garant.

Hem fet un pas més, no hi ha dubte que important, però no podem caure en una reacció triomfalista. La Llei està subjecta al desplegament d'unes normes reglamentàries que encara no s'han produït. Està previst que la Cartera tingui una vigència quadriennal i que el seu contingut sigui el resultat d'un procés complex de valoració d'un pla estratègic de serveis socials, d'uns plans sectorials i d'un pla de qualitat que estableixi els estàndards mínims i òptims de qualitat. Atès que aquesta planificació encara no s'ha efectuat, l'actual Cartera de Serveis Socials 2008-2009 és concebuda com un primer pas d'un període transitori de sis anys.

Per altra banda, la distinció entre *prestacions garantides* i *prestacions no garantides*, és a dir, aquelles que seran exigibles com a dret subjectiu i aquelles que ho seran d'acord amb les disponibilitats pressupostàries i atenent als principis de concurrència i prelación, pot debilitar la desitjada universalitat, ja que estableix quins drets concrets són garantits a la població. Aquesta és, doncs, una altra conquesta.

L'efectivitat del principi d'universalitat del dret d'accés als serveis socials rau en el finançament de les prestacions. Per tant, caldrà treballar d'acord amb uns estudis econòmics que garanteixin la sostenibilitat de les propostes i que els crèdits que la Generalitat consigni en els seus pressupostos siguin els necessaris per cobrir no

només les prestacions garantides, sinó també la resta de prestacions que inclou el Sistema. Només s'assolirà una maduresa del Sistema de serveis socials, contribuint a allò que en paraules d'Esping-Andersen (2000) es reconeix com un estat del benestar "madur", si s'aconsegueixen fixar en la Cartera de Serveis recursos suficients per atendre tota la demanda. Si no és així, continuarem tenint un sistema debilitat per disponibilitats pressupostàries, com fins ara.

Estem davant d'un sistema de finançament mixt amb una implicació important dels pressupostos públics, però també del copagament dels usuaris⁶⁵. Aquest no és un plantejament nou i està en consonància amb el pensament actual que domina els països occidentals més avançats. La Llei 4/1994 ja recollia que "els serveis socials prestats per l'Administració pública es poden subjectar a preu públic com a contraprestació del seu cost quan hi hagi capacitat econòmica dels beneficiaris o de les persones obligades envers aquesta". Aquests són alguns dels temes conflictius que plantejaven Gutiérrez (1994) i Pelegrí (1994) en l'elaboració d'aquest article: a) determinar quins són els serveis que poden establir algun tipus de contraprestació i quins han de ser gratuïts; b) determinar els nivells econòmics dels usuaris, que hauran de pagar segons cada servei d'una manera diferenciada; c) regular quines seran les persones obligades a satisfer el cost dels beneficiaris dels serveis socials.

Són qüestions que es plantejaven davant el futur desplegament de la Llei 4/1994 i amb més o menys rigor són recollides i abordades en la legislació actual, i reforçades, perquè s'estableixen amb rang de llei els drets i deures dels usuaris dels serveis socials, tal com es reclamava en aquell moment utilitzant com a referència la Llei general de Sanitat.

Sembla que s'està tancant el debat que s'ha produït durant molts anys entre *universalitat* i *gratuitat*. Villa (1996:103) deia que si no existia una declaració formal, no es podia interpretar que el dret a disposar d'un servei fos sempre sense cost per a qui l'utilitza; la universalització de l'assistència implica una possibilitat indiscriminada de percepció per via de dret, però no necessàriament la seva gratuïtat, ja que la gratuïtat no és un element intrínsec de les prestacions.

⁶⁵ Per a les prestacions de serveis garantides no gratuïtes, en la Cartera de Serveis Socials es fixa per a cada prestació el mòdul social, que és el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social que són sempre a càrrec de l'Administració i el copagament de l'usuari. Per determinar la participació de l'usuari es considera la naturalesa del servei, el cost de referència, la capacitat econòmica de l'usuari (especialment el seu nivell de renda) i el sector de població a qui s'adreça la prestació. Si bé queda clar que no es pot excloure ningú de les prestacions garantides per manca de recursos econòmics.

“L'esforç necessari en la captació de recursos i la indispensable diversificació de les fonts de finançament no ha de suposar una renúncia a la tutela pública dels drets (almenys dels essencials). Però l'establiment de garanties públiques tampoc no significa la gratuïtat dels serveis i activitats necessàries per fer-los efectius, sinó la responsabilitat real de l'accés als serveis”. (Vilà, 1999:15)

La nova Llei (12/2007) constata aquesta distinció quan ens diu que el principi d'universalitat no exclou que l'accés pugui estar condicionat que els usuaris paguin una contraprestació econòmica. Per tant, universalitat no implica gratuïtat. Ho veiem en parlar dels principis rectors. I es reforça quan s'incorpora una declaració formal de les prestacions de serveis que són gratuïtes. Es tracta d'un exercici de coresponsabilitat, però també de sostenibilitat econòmica del Sistema i, per tant, de garanties.

Hem enquadrat la recerca de la universalitat en el dret d'accés als serveis socials per reflectir la ideologia que ha orientat la configuració del model de serveis socials fins arribar a l'actual marc legislatiu. Amb l'objectiu de referir aquells aspectes del Sistema que ens permeten conèixer quin és el marc institucional en el qual desenvolupen la seva activitat les EIS objecte d'estudi, en aquesta part del capítol presentem quina és l'estructura del Sistema i destaquem aquells aspectes que han marcat l'evolució respecte de les prestacions que l'integren i respecte de la distribució competencial. Dedicarem un part important a aprofundir en el lloc que ocupa la iniciativa social dins el Sistema⁶⁶.

3.2.1. Estructuració del Sistema

Ja en la primera Llei de serveis socials, 26/1985 i les disposicions de desplegament s'havien establert els tres conceptes claus en l'estructuració dels serveis socials:

- *Sistema* de serveis socials de responsabilitat pública.
- *Nivells* d'atenció: serveis socials d'atenció primària i serveis especialitzats.
- *Xarxa* de serveis integrada per serveis de titularitat pública i d'iniciativa social:
"s'estructurarà una xarxa bàsica d'utilització pública de serveis d'atenció primària i especialitzada, mitjançant la coordinació dels de titularitat pública i els

⁶⁶ Som conscients que obviem en aquesta presentació aspectes del Sistema que ajudarien a entendre millor la seva complexitat i l'evolució. Però l'objectiu d'aquesta tesi no és el Sistema en si, sinó que aquest ens situa en el marc institucional en què es mouen les entitats i, per tant, hem seleccionat aquells elements més rellevants que han estat presents en la trajectòria de les entitats i que enquadrin el seu futur.

d'iniciativa privada i la concertació de places" (art. 15.1 del Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya)⁶⁷.

La Llei 4/1994 no modifica la definició legal dels serveis socials, però pel que fa a l'estructuració funcional, la modifica d'una forma poc clara. Es manté la divisió de serveis socials en serveis d'atenció primària i serveis d'atenció especialitzada, però ho fa en *tres nivells*: l'atenció primària, l'atenció especialitzada i l'atenció especialitzada d'abast superior (art. 3 i 4 de la Llei 4/1994), i detalla els serveis de cada nivell.⁶⁸ Aquesta estructura funcional es constitueix a través de la relació dels *serveis mínims* que integren la (XBRP): *"integra els serveis socials de l'atenció primària i especialitzada... i és formada pels recursos propis de les diferents administracions, pels recursos privats concertats, amb l'acreditació prèvia, i pels recursos de la iniciativa social subvencionada, en les condicions i els requisits que siguin establerts per via reglamentària"* (art. 12 del Decret legislatiu 17/1994).

L'adscripció de cada prestació o serveis a un determinat nivell d'atenció és el que indica quina és l'administració pública (Generalitat, Consell Comarcal i Ajuntament) que té la responsabilitat de garantir els serveis. Es produeix una divisió de l'àrea geogràfica de Catalunya en diferents sectors: àrea bàsica, sector comarcal, sector regional, àmbit de Catalunya. Cada nivell d'atenció està assignat a un dels sectors i es defineix l'administració responsable de cada servei en funció del nombre d'habitants del sector en concret i de la voluntat i capacitat econòmica de les administracions que els integren.

En conjunt, d'aquesta estructuració, en resulta un entramat força complex, ambigu i poc flexible. El fet que els nivells d'atenció i bona part dels serveis s'establint per rang de llei deixava entreveure un possible efecte fossilitzador d'una estructura, ja per si mateixa molt reglamentarista, compartimentada i rígida, justament quan les tendències apuntaven vers la flexibilitat, la polivalència i l'adaptabilitat dels serveis a les necessitats individuals i socials tan canviants.

Una complexitat que ha comptat amb el PAS que es configura com l'instrument bàsic de planificació general; com un document politicoadministratiu de referència obligada i

⁶⁷ Per tant, es considera que no és exacte que fos la Llei 4/1994 la creadora del Sistema Català de Serveis Socials i de la XBRP, malgrat que els assenyala com a objectius.

⁶⁸ Aquesta nova estructuració va ser criticada pels professionals, per considerar "excessiu el compartiment de serveis i recursos entre els diferents nivells territorials, ja que pot segmentar les atencions i el treball social i fer difícil el principi d'atenció integral, acceptat per tothom" (Esteve, 1994: 14).

de competència del Govern de la Generalitat, amb l'objectiu d'establir nivells mínims de prestacions i evitar desequilibris territorials⁶⁹. Ha estat un instrument que ha permès visualitzar durant aquest període els eixos fonamentals sobre els quals s'ha anat sostenint el Sistema, però no sempre ha estat útil per resoldre les dificultats derivades de la complexitat, i alhora debilitat del Sistema. Ha sostingut l'argumentació i, en gran mesura, el contingut del nou model de serveis socials que s'incorpora en la Llei de 2007.

Aquesta serà l'organització del Sistema que va acollir a les EIS objecte d'estudi com a entitats col·laboradores pel que fa a l'oferta de serveis d'atenció i suport a la persona amb discapacitat (no els d'inserció laboral). Ha estat l'època clau per al creixement de les entitats, ja que els ha permès ordenar i tipificar les accions que anaven desenvolupant i les ha dotat de legitimitat a l'hora de reclamar responsabilitats a l'Administració. Alhora, és en aquest període que s'han configurat com l'extensió del braç de l'Administració, car han estat gestores, per delegació, de serveis de responsabilitat pública. Ho veurem al llarg del desenvolupament de la tesi.

Així doncs, desenvolupem de forma sintètica el sistema de prestacions del Sistema i la distribució competencial partint, fonamentalment, del desplegament d'aquesta norma, que és el que ha configurat l'actual escenari de serveis socials i en el qual s'han desenvolupat les entitats d'iniciativa social. Introduïrem, però, les aportacions de la Llei 12/2007, ja que marquen l'escenari de futur immediat de les entitats i en defineixen les estratègies actuals.

3.2.1.1. Les prestacions

Les prestacions del Sistema s'ordenen segons nivells d'atenció: serveis socials d'atenció primària i serveis socials especialitzats. No és només, però, una forma d'organitzar-les, sinó que en els nivells també es defineixen les àrees d'actuació, és a dir, el sector de població a qui s'adrecen els serveis, de manera que s'expressa quines són les necessitats i problemàtiques personals i socials que es prioritzen a l'hora de donar una cobertura subjecta a la responsabilitat de les administracions. Alhora, expressa quins són els serveis adreçats a tota la ciutadania i quins queden reservats

⁶⁹ Com hem dit anteriorment, han estat quatre PAS: el I PAS (1988-1991), el II PAS (1992-1995), el III PAS (1997-2001) i el IV PAS (2003-2006), tots ells prorrogats. El Mapa de Serveis Socials, actualitzat cada any, ha fonamentat aquestes planificacions. Per a la planificació de futur, el Pla Estratègic de Serveis Socials substitueix el PAS.

per a les situacions que requereixen un abordatge més especialitzat, i defineix també el perfil dels equips interprofessionals que hi intervenen.

La definició dels dos nivells d'atenció, igual que a la resta de l'Estat espanyol, s'ha mantingut en totes les generacions legislatives des de la primera regulació el 1985, que només estableix aquesta distinció, però no especifica els serveis que la integren. Amb la regulació de 1994 la XBRP especifica quins són els serveis que integren els dos nivells d'atenció que ha de garantir l'Administració. Però aquest marc, més en la vessant d'estructuració que en la de tipificació dels serveis, ha canviat des del 2007 a Catalunya. Aquest és el nou escenari prestacional, que si bé ja està legislat quant als principis, falta concretar el seu desplegament en un futur immediat⁷⁰:

En el següent quadre presento una descripció del tipus de prestacions:

Quadre 5: Tipus de prestacions

Decret 284/1996		Llei 12/2007, de serveis socials
Prestacions de serveis socials	Prestacions de serveis	Són els serveis i les intervencions acomplerts per equips professionals que tenen com a finalitat la prevenció, el diagnòstic, la valoració, la protecció, la promoció, l'atenció i la inserció de persones, d'unitats de convivència i de grups en situació de necessitat social. Tenen la condició de complement necessari de l'aplicació de qualsevol altre tipus de prestació social.
Prestacions econòmiques	Prestacions econòmiques	Són considerades prestacions econòmiques les aportacions dineràries que tenen com a finalitat atendre determinades situacions de necessitat en què es troben les persones que no disposen dels recursos econòmics suficients per a fer-hi front i no estan en condicions d'aconseguir-los o rebre'ls d'altres fonts.
	Prestacions tecnològiques	Són aquelles que per mitjà d'un producte atenen les necessitats socials de la persona i es poden associar amb altres prestacions.

Font: Elaboració pròpia

⁷⁰ He considerat que no és necessari descriure les prestacions del nou model respecte de tots els serveis del Sistema, però sí que ho faré, en el capítol 4, respecte dels serveis que corresponen a l'àrea d'actuació de persones amb discapacitat intel·lectual. Ho presento en termes comparatius per mostrar els canvis en l'organització del sistema de prestacions que aporten les dues legislacions bàsiques de serveis socials, una per la influència que ha tingut en el desenvolupament de les EIS objecte d'estudi (Llei 4/1994), i l'altra perquè estableix el present i futur del Sistema (Llei 12/2007). Per a la descripció dels serveis que especifica la Llei 4/1994, utilitzo el Decret 284/1996, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.

A) Serveis d'atenció social primària

Els serveis socials d'atenció primària o serveis socials bàsics (respectivament, segons la regulació de 1994 i 2007) es caracteritzen per:

- Ser el primer nivell d'accés al Sistema i el més proper als usuaris i als àmbits familiar i social.
- Organitzar-se territorialment i estar dotats d'un equip multidisciplinar.
- Tenir un caràcter polivalent, comunitari i preventiu. Aquest és un tret que s'ha assignat des de sempre al nivell d'atenció primària, quan en realitat es refereix fonamentalment als equips bàsics.

En el següent quadre recollim de forma comparativa la relació de serveis que s'inclouen en el nivell d'atenció primària i que formen part de la tipologia de *prestació de serveis* en el nou model:

Quadre 6: Relació de serveis socials d'atenció primària

Decret 284/1996	Llei 12/2007, de serveis socials
SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA	SERVEIS SOCIALS BÀSICS
Serveis bàsics d'atenció social primària	Serveis bàsics d'atenció social
Serveis d'atenció domiciliària <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei d'ajuda domiciliària ▪ Servei de telealarma i de teleassistència 	Serveis d'atenció domiciliària <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei d'ajuda a domicili ▪ Servei de tecnologies de suport i cura
Serveis residencials d'estada limitada <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei d'acolliment residencial d'urgència ▪ Servei de residència temporal per a persones adultes en situació de marginació 	Serveis residencials d'estada limitada <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei d'acolliment residencial d'urgència ▪ Servei de residència temporal per a persones adultes en situació de marginació
Serveis de menjador	Servei de menjador social
Serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària	Servei d'assessorament tècnic d'atenció social primària
Serveis de centres oberts per a infants i adolescents <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centres oberts ▪ Pre-tallers 	Serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de centre obert
	Servei d'Informació i Atenció a les Dones

Font: Elaboració pròpia

L'evolució d'aquests serveis ha estat important, encara que possiblement insuficient per atendre les noves i creixents demandes. Ara bé, des de diferents sectors es considera que no s'ha atorgat, en aquest nivell, el paper d'eix del Sistema. La seva

regulació específica el gener de 2003 defineix el model d'atenció primària i estableix un escenari de mínims, per tal que, en funció de les seves competències, les corporacions locals responsables realitzin la programació dels serveis en els seus territoris atenent a les característiques i necessitats dels seus ciutadans. Sembla que aquest decret reforça la idea del pes central de l'atenció primària en l'engranatge de l'estructura quan diu que l'atenció primària, com a primer nivell d'atenció al ciutadà, es caracteritza, entre d'altres coses, per tenir la missió d'atendre les necessitats socials més immediates, generals i bàsiques de les persones, famílies o grups, i contribuir a la prevenció de les problemàtiques socials i a la reinserció i integració social de les persones en situació de risc social d'exclusió (art. 3.2, Decret 27/2003).

L'atenció primària és mitificada pel discurs normatiu, que li atorga gairebé un caràcter omnipotent i, alhora, és definida pels professionals gairebé sempre amb termes pejoratius. Els professionals han d'assumir, en certa manera, allò que per les mancances dels serveis especialitzats no poden derivar enlloc. Hi ha, doncs, una exigència sobre aquests equips (en bona part burocràtica) que no es correspon amb els recursos de què disposen. Tot els correspon i reben derivacions d'altres sistemes de benestar (Educació, Sanitat, Justícia, etc.), però no acostumen a disposar, tret d'excepcions, del corresponent suport intern (administratiu o tècnic) i/o extern (supervisió, formació permanent, etc.) (Pelegri, 2002).

B) Els serveis socials d'atenció especialitzada

Els serveis socials d'atenció especialitzada es caracteritzen per:

- Ser un nivell d'actuació específica atenent a la tipologia de necessitats.
- Donar resposta a situacions i necessitats que requereixen una especialització tècnica o la disposició de recursos determinats.
- Presentar-se mitjançant centres, serveis, programes i recursos.
- Actuar a través de professionals especialitzats i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb altres recursos que siguin adequats.

Els serveis especialitzats s'estructuren per sectors de població i de problemàtica (família i infància, gent gran, disminuïts i toxicòmans). La regulació del 1994 els subdividia en dos nivells: *els d'atenció especialitzada* i uns altres que s'anomenen

d'atenció especialitzada d'abast superior, sense definir gaire a partir de què es produeix aquesta distinció, però sí que pren rellevància quan, a partir de l'estructura territorial i competencial (que veurem més endavant), s'assigna la responsabilitat pública dels serveis segons els tres nivells a unes determinades administracions públiques. Aquesta és la relació comparativa de serveis especialitzats per àrees d'actuació segons les regulacions que referim, però presentada a partir de la classificació en prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques que incorpora la Llei 12/2007.

1. *Prestacions de serveis.* Les actuacions i intervencions previstes en el Catàleg de Serveis i Prestacions Socials del Sistema Català de Serveis Socials (annex a la Llei 12/2007) són aquestes, si bé la Cartera de Serveis Socials en pot incorporar atenent a l'evolució i emergència de noves situacions i necessitats que calgui abordar:

Quadre 7: Relació dels Serveis Socials Especialitzats per sectors d'actuació

Decret 284/1996	Llei 12/2007, de serveis socials
ATENCIÓ A LA FAMÍLIA, A LA INFÀNCIA I A L'ADOLESCÈNCIA	INFÀNCIA, ADOLESCÈNCIA I JOVENTUT
Serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència Serveis de centres d'acolliment Serveis de centres residencials d'acció educativa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centres residencials ▪ Llars funcionals ▪ Pisos assistits per a joves de setze a divuit anys Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades Serveis d'integració familiar	S. E. Atenció a la Infància i a l'Adolescència (SEAIA) S. de centres d'acolliment S. residencials d'acció educativa <ul style="list-style-type: none"> ▪ S. de Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE) ▪ S. de Centre Residencial d'Educació Intensiva (CREI) ▪ S. d'Unitat d'Educació Intensiva S. de pis assistit per a joves de setze a divuit anys S. de pis assistit per a joves majors de divuit anys S. de residència o pis per a joves vinculats a programes d'inserció laboral Servei d'integració familiar <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei d'Unitat Convivencial d'Acció Educativa Servei de centre socioeducatiu diürn S. d'Acompanyament Especialitzat a Joves Tutelats i Extutelats (SAEJ) Servei de suport a l'adopció internacional Servei d'atenció postadoptiva Servei del Telèfon de la Infància S. d'Equips de Valoració de Maltractaments Infants (EVAMI)

ATENCIÓ A LA GENT GRAN	PERSONES GRANS AMB DEPENDÈNCIA O RISC SOCIAL
Serveis de centres de dia per a gent gran Serveis de centres residencials per a gent gran <ul style="list-style-type: none"> ▪ Serveis de llar residència ▪ Serveis de residència assistida Habitatges tutelats per a la gent gran	S. centre de dia per a gent gran temporal o permanent S. d'atenció integral a persones grans en l'àmbit rural S. de centre de nit per a persones grans amb dependència o risc social Serveis de centres residencials per a gent gran <ul style="list-style-type: none"> ▪ S. llar residència temporal o permanent ▪ S. de residència assistida temporal o permanent Servei d'habitatge tutelat de caràcter temporal o permanent Servei de família d'acollida per a gent gran Servei de tutela per a gent gran Servei de valoració de la dependència (SVD) Punts per a la promoció dels drets i la defensa de la gent gran
ATENCIÓ A TOXICÒMANS	PERSONES AMB DROGODEPENDÈNCIES
Serveis de centres de dia Serveis residencials	Servei de llar amb suport Serveis de prevenció de drogodependències S. reinserció per a persones amb drogodependències <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de reinserció ▪ Servei de centre de dia
ATENCIÓ A PERSONES AMB DISMINUCIÓ	PERSONES AMB DISCAPACITAT
Serveis de suport a la integració laboral Serveis d'atenció precoç Serveis de centres ocupacionals <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de Teràpia Ocupacional ▪ Servei Ocupacional d'Inserció Habitatges amb serveis comuns <ul style="list-style-type: none"> ▪ Llars amb servei de suport ▪ Llars residència Serveis de transport adaptat Serveis de valoració i orientació <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de valoració ▪ Servei d'orientació Serveis de centres de dia d'atenció especialitzada Serveis de centres residencials	<p style="text-align: center;">Serveis comuns per a persones amb discapacitat</p> Servei de valoració de la dependència (SVD) Serveis de valoració i orientació <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de valoració ▪ Servei d'orientació Servei d'atenció precoç Servei de transport adaptat S. de suport a la integració laboral extern (SSIL extern) S. complementari ajustament personal i social (SCAPS) Servei de centre per a l'autonomia personal Servei de Teràpia Ocupacional
	<p style="text-align: center;">Serveis per a persones amb discapacitat intel·lectual, física i sensorial⁷¹</p> S de centres de dia d'atenció esp. temporal o perm. Servei de centre de nit Servei de suport a l'autonomia a la pròpia llar S. acolliment residencial amb suport intermitent o limitat <ul style="list-style-type: none"> ▪ S. llar amb suport o llar residència temporal o perm. S. acolliment residencial amb suport extens o general. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de centre residencial temporal o permanent Serveis de centres ocupacionals <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de Teràpia Ocupacional (STO) ▪ Servei Ocupacional d'Inserció (SOI) Servei de temps lliure Servei de tutela

Font: Elaboració pròpia

⁷¹ Els serveis detallats corresponen a l'atenció a la discapacitat intel·lectual. Respecte de les persones amb discapacitat física, els serveis són els mateixos, exceptuant els serveis de temps de lliure i de tutela, i s'hi afegeix el servei d'assistent personal. El mateix passa amb l'atenció a la discapacitat sensorial, que afegeix a la relació el servei d'interpret per a sords i el servei de suport a la integració sociolaboral i personal per a persones amb discapacitat visual i pluridiscapacitats afegides.

Quadre 8: Relació dels serveis socials especialitzats que en la legislació no tenen correspondència respecte del sector d'actuació

Decret 284/1996	
SERVEIS DE SUPORT Serveis de tutela Serveis de suport social a la prestació sociosanitària Serveis d'adopció internacional Pisos assistits per a joves majors de divuit anys Altres serveis de suport social a l'atenció primària	ALTRES SERVEIS Casals <ul style="list-style-type: none"> ▪ Casals per a persones grans ▪ Casals per a altres col·lectius Servei de família d'acollida per a gent gran Servei per temps lliure per a persones amb disminució

Llei 12/2007	
PERSONES AMB PROBLEMÀTICA SOCIAL DERIVADA DE MALALTIA MENTAL Servei de centre de nit Servei de suport a l'autonomia a la pròpia llar Serveis d'habitatges <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de llar residència temporal o permanent ▪ Servei de llar amb suport temporal o permanent Servei de residència assistida temporal o permanent Servei de club social Servei prelaboral Servei de tutela PERSONES AFECTADES PEL VIRUS VHI/SIDA Servei de centre de nit Servei temporal de llar amb suport Servei temporal de llar residència Servei de prevenció CUIDADORS (familiars o altres cuidadors no professionals) Servei de suport al familiars cuidadors i a altres cuidadors no professionals	FAMÍLIES AMB PROBLEMÀTICA SOCIAL I RISC D'EXCLUSIÓ Servei del Centre de Mediació Familiar de Catalunya Servei d'atenció a les famílies DONES EN SITUACIÓ DE VIOLÈNCIA MASCLISTA I ELS SEUS FILLS Servei d'atenció especialitzada urgent Serveis d'acolliment residencial <ul style="list-style-type: none"> Servei de casa d'acolliment Servei de pis amb suport Servei de pis pont Servei de centre d'intervenció especialitzada Servei de punts de trobada per al compliment del règim de visites Servei de la línia d'atenció a les dones en situació de violència masclista Servei d'atenció psicològica Servei d'assessorament jurídic VÍCTIMES DE DELICTES AMB VIOLÈNCIA O PERSONES AMB RISC DE PATIR-NE Servei d'atenció a la víctima

Font: Elaboració pròpia

D'aquesta relació cal considerar que algunes de les prestacions només han sofert un canvi de reordenació respecte del sector d'atenció a què corresponen, així doncs, en realitat no són nous serveis. Per altra banda, les noves prestacions de serveis que s'incorporen en el nou model responen a:

- Serveis que en els anys transcorreguts des de la definició de les prestacions de la XBRP, s'han anat creant en resposta a les necessitats i situacions emergents. Ara s'han incorporat al Sistema públic de serveis socials.

- Serveis d'atenció a la dependència establerts a partir de la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Atès que la Generalitat té competència exclusiva en aquesta matèria, les prestacions s'integren en el Sistema Català de Serveis Socials, que esdevé un sistema únic i integral a Catalunya.
- Altres vénen derivades de la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

2. *Prestacions econòmiques.* En el desenvolupament de la Llei 4/1994 es relacionen, però no es descriuen, i no és fins al 2006 que es regulen amb caràcter de llei les prestacions socials de tipus econòmic (Llei 13/2006, de 27 de juliol). S'integren posteriorment en la Llei 12/2007 i en la Cartera de Serveis Socials 2008-2009, que, fins avui és l'única disposició legal bàsica que inicia el període de reglamentació del nou Sistema.

Quadre 9: Relació de prestacions econòmiques

Decret 284/1996	Llei 12/2007
<p>a) <u>Prestacions Periòdiques:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidi de mobilitat i compensació per despeses de transport (derivades de la Llismi) ▪ Prestació econòmica de renda mínima s'inserció (PIRMI) <p>b) <u>Prestacions ocasionals</u> (ajudes anuals i subjectes a limitació pressupostària):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atenció social a persones amb disminució ▪ Per adquisició d'habitatges per a persones amb disminució ▪ Suport a l'acolliment diürn residencial per a gent gran ▪ Suport a les famílies amb una persona discapacitada ▪ Vacances per a gent gran ▪ Atenció social a la infància i adolescència amb alt risc social ▪ Urgència social 	<p>a) <u>Prestacions de dret subjectiu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestació per a joves extutelats ▪ Pensió no contributiva per jubilació (PNC) ▪ Pensió no contributiva per invalidesa (PNC) ▪ Pensió complementària pensionistes de la PNC ▪ Ajuts assistencials als cònjuges supervivents ▪ Manteniment de les despeses de la llar cònjuges o familiars supervivents ▪ Acolliment d'una persona menor d'edat tutelada per la Generalitat ▪ Per infant a càrrec (caràcter universal) ▪ Part, adopció o acolliment múltiple (caràcter universal) ▪ Vinculada al servei d'assistent personal per a persones amb discapacitat física <p>b) <u>Prestacions de dret de concurrència</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De caràcter social per als treballadors del mar ▪ Ajut per part, adopció o acolliment múltiple, segons nivell d'ingressos de la unitat familiar ▪ Per adopció internacional ▪ Ajuts personalitzats a l'allotjament ▪ Per evitar la pèrdua d'habitatge ▪ Lloguer de l'habitatge per a determinats col·lectius <p>c) <u>Prestacions d'urgència social</u></p>

Font: Elaboració pròpia

S'incorporen dins aquest catàleg les prestacions econòmiques del nivell assistencial del sistema de protecció de la Seguretat Social.

3. *Prestacions tecnològiques.* Les prestacions que s'especifiquen s'incorporen, bàsicament, a raó d'integrar dins el Sistema de serveis socials les establertes en la Llei de la dependència, així inclouen l'assistència tecnològica i la teleassistència domiciliària i les ajudes instrumentals destinades a mantenir o millorar l'autonomia personal:

Quadre 10: Relació de prestacions tecnològiques

Llei 12/2007
a) <u>Ajudes tècniques dependents del Sistema de serveis socials</u> <ul style="list-style-type: none">▪ Per a la mobilitat i transport▪ Per a l'autonomia personal i la comunicació
b) <u>Prestacions de suport a l'accessibilitat i supressió de barreres dependents del Sistema de serveis socials</u> <ul style="list-style-type: none">▪ Per a la supressió de barreres arquitectòniques i de barreres en la comunicació▪ Per a l'adaptació d'habitatges per a persones amb discapacitat
c) <u>Aparells tècnics per a les tecnologies de suport i cura</u>

Font: Elaboració pròpia

L'evolució d'aquests serveis especialitzats per sectors (Rubiol i Vilà, 2003: 235-238) ha mostrat un ritme considerable i desigual de creixement, així com la consolidació d'una xarxa mixta pública-privada, que deixa entreveure una forta presència de la iniciativa mercantil, quan s'hauria de donar prioritat a la iniciativa social. Atès que l'objecte d'estudi de la tesi són les entitats d'iniciativa social que ofereixen serveis de responsabilitat pública i, per tant, formen part de la xarxa, dedicarem un apartat específic a abordar aquest tema.

3.2.1.2. Règim competencial i organitzatiu

En relació a la distribució de *competències entre les administracions*, ens trobem amb un sistema complex i que no ha aconseguit un repartiment a partir de categories funcionals clares. El criteri comú i dominant és que el govern autònom es reserva les funcions de planificació, coordinació, inspecció, estudis i investigació, control i seguiment, mentre que les corporacions locals tenen funcions d'execució i gestió dels serveis. A partir de la Llei 4/1994 es planteja un model que sembla voler adjudicar responsabilitats a partir de la capacitat de gestió que se suposa que té cada administració, i es pren com a criteri el nombre d'habitants del seu territori. D'entrada, sorprèn que la Llei 4/1994, malgrat la seva denominació (*de descentralització*), no

modifiqués les competències atribuïdes al Govern de la Generalitat; per tant, no es va produir cap transvasament descentralitzador cap als ens locals; l'única operació que es realitzà va ser a l'interior de l'àmbit local. La dependència dels serveis socials municipals de l'Administració autonòmica ha estat determinant (Beltran, 2000:135).

Aquesta tendència centralista és força comuna en els models de serveis socials autonòmics, per això s'ha dit clarament que *"aunque la ley de Régimen Local reconoce la competencia de los municipios mayores de 20.000 habitantes, lo cierto es que han sido los gobiernos autonómicos quienes han acaparado la parte del león en materia de servicios sociales. ... la descentralización política de los servicios ha sido, no obstante, limitada en lo referente a las competencias municipales"* (Sarasa, 2000: 362).

Casado, el 1994, deia *"el que s'ha aconseguit és la substitució del centralisme estatal per la recentralització en les comunitats autònomes"* (Casado, 1994:1759). Tretze anys més tard, Nicolau (2007) ens diu que el curt desenvolupament reglamentari de les lleis en vigor i l'escassa existència de consens entre les diferents administracions públiques amb competències concurrents en serveis socials han comportat: una situació molt ambigua i dispersa quant a l'atribució de responsabilitats als diferents nivells de l'Administració, una dotació de recursos públics molt insuficients, una coordinació molt feble i sovint inexistent entre les administracions i entre aquestes i les entitats gestores de serveis socials a Catalunya i, sobretot, una forma de prestació de serveis molt centralitzada i burocratitzada.

En el seu plantejament, la Llei 12/2007 aposta decididament per la descentralització dels serveis, mantenint, així, la coresponsabilitat financera de la Generalitat de Catalunya. El nou model s'articula amb una xarxa de serveis que cofinançaran principalment les administracions central i autonòmica (atenent al compromís del Govern central en la participació financera per al desplegament de la Llei de la dependència), que gestionaran majoritàriament les administracions locals i que incorporarà el conjunt de serveis i recursos de les entitats privades existents a Catalunya. Suposa la implantació d'un pacte amb els ajuntaments per treballar i coresponsabilitzar-se conjuntament de la Xarxa de Serveis Socials Pública, en la qual la responsabilitat local serà creixent en els anys futurs. Resulta preocupant la voluntat de només desconcentrar la gestió dels actuals serveis socials especialitzats a les vegueries o regions, sense forçar la descentralització de manera efectiva als ajuntaments i consells comarcals. Aquest és un aspecte que es deixa en mans de la

Generalitat, permetent, per tant, una certa ambigüïtat en la distribució competencial (Nicolau, 2007: 72-73).

En el quadre següent, presentem un resum que il·lustra com s'articula l'estructura funcional amb la territorial i l'assignació de les competències als diferents ens administratius a partir del desplegament de la Llei 4/1994, que, recordem, és el marc institucional que estableix els serveis que ofereixen les entitats objecte d'aquesta tesi durant el període de més creixement de la seva activitat. És un esquema molt arrelat en els sistemes autonòmics (relació entre les estructures funcional i territorial), de base politicoadministrativa i amb un paral·lisme entre l'organització tècnica i els aspectes competencials (i de finançament), però que ha comportat importants disfuncions tècniques i de gestió, que han contaminat el Sistema i han dificultat el desenvolupament dels serveis socials.

Veiem com a nivell territorial s'estableixen quatre sectors:

- Àrea Bàsica de Serveis Socials, que és la unitat territorial més elemental de programació, prestació i gestió dels serveis socials. Cada àrea és formada per un municipi de més de 20.000 habitants o pel conjunt de municipis fins a 20.000 habitants que s'integren en una comarca.
- Sector comarcal de serveis socials: està format pel conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca.
- Sector regional de serveis socials: està format pel conjunt de sectors comarcals de serveis socials integrats en una demarcació.
- Àmbit territorial de Catalunya: està integrat pel conjunt dels sectors regionals corresponents a l'àmbit territorial de Catalunya.

Pel que fa a la interacció entre l'estructura funcional (serveis) i l'estructura territorial (sectors), a cada un dels sectors s'adscriu un nivell d'atenció. L'orientació d'aquesta estructura sembla buscar les porcions de territori més adients per prestar els serveis que corresponen a cada nivell, segons necessitat de proximitat o radi d'acció assolible; però l'extensió territorial per si sola es converteix en un criteri equívoc (Pelegrí, 2002).

El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006, norma bàsica anterior a la Llei 12/2007 de serveis socials, atribueix a la Generalitat competència *exclusiva* en serveis socials, llevat dels corresponents a la Seguretat Social i algunes de les funcions corresponents a la dependència, que la Llei de la dependència assigna a l'Estat. Aquestes són qüestions substancials que la Llei de serveis socials no aborda.

Quadre 11: Esquema de l'estructura funcional i territorial del Sistema Català de Serveis Socials

ESTRUCTURA FUNCIONAL				ESTRUCTURA COMPETENCIAL	
NIVELL	SERVEIS			ADMI.	COMPETÈNCIES
PRIMER NIVELL SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA	Servei bàsic d'atenció social primària S. d'atenció domiciliària S. residencials d'estada limitada S. de menjador S. d'assessorament tècnic d'atenció social primària S. de centres oberts per a infants i adolescents	ÀREA BÀSICA Municipi de > 20.000 h. Conjunt de municipis de < 20.000 h. d'una comarca	Programar, zonificar i ubicar els SSAP Prestar i gestionar els SSAP Coordinar la prestació del SS del 1r nivell amb els d'iniciativa privada <input type="checkbox"/> Proporcionar suport informatiu a la Generalitat		<input type="checkbox"/> > 20.000 h.: exercir funcions de les àrees bàsiques <input type="checkbox"/> > 50.000 h.: prestar i gestionar el transport adaptat <input type="checkbox"/> Prestar i gestionar serveis establerts per la clàusula d'apoderament <input type="checkbox"/> Les que rebin per delegació, en coordinació amb l'Administració comarcal
	<input type="checkbox"/> S. d'atenció a la infància i adolescència <input type="checkbox"/> S. de suport a la integració laboral <input type="checkbox"/> S. d'atenció precoç <input type="checkbox"/> S. de centres ocupacionals <input type="checkbox"/> Habitatges amb serveis comuns <input type="checkbox"/> S. de transport adaptat <input type="checkbox"/> S. de centres de dia per a gent gran <input type="checkbox"/> S. de centres residencials per a gent gran <input type="checkbox"/> Habitatges tutelats <input type="checkbox"/> S. de centres de dia per a toxicòmans		SECTOR COMARCAL Conjunt d'Àrees Bàsiques compreses en una comarca		<input type="checkbox"/> Programar els SSE de 2n nivell d'acord amb la planificació de la Generalitat; determinar l'ubicació i abast territorial <input type="checkbox"/> Prestar i gestionar els SSE de 2n nivell <input type="checkbox"/> Coordinar els SSE de 2n nivell amb els SSAP de l'AB <input type="checkbox"/> Coordinar els SSE de 2n nivell amb els del mateix nivell de la iniciativa privada.
SEGON NIVELL SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA	<input type="checkbox"/> S. de centres d'acolliment d'infants <input type="checkbox"/> S. de centres residencials d'acció educativa <input type="checkbox"/> S. d'integració familiar <input type="checkbox"/> S. residencials d'estada limitada per a dones maltractades <input type="checkbox"/> Servei de valoració i orientació <input type="checkbox"/> S. de centres de dia d'atenció especialitzada <input type="checkbox"/> S. de centres residencials per a disminuïts <input type="checkbox"/> S. residencials per a toxicòmans	SECTOR REGIONAL Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial	<input type="checkbox"/> Cobertura dels SSE de 2n nivell no coberts per sector comarcal <input type="checkbox"/> Les pròpies dels SSE de 3r nivell (programar, prestar i gestionar la valoració, diagnòstic, tractament i suport corresponent)	ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA AUNTAMENTS	<u>Departaments competents en SS (Benestar Social i Justícia)</u> <input type="checkbox"/> Cobertura dels SSE de 2n nivell no coberts pels sectors comarcals (els de població < 50.000 h.) ⁷² <input type="checkbox"/> Funcions dels sectors regionals: SSE de 3r nivell <input type="checkbox"/> Prestar els SS que abastin tot el territori de Catalunya <input type="checkbox"/> Prestar els SS d'existència necessària, no assignats a altres administracions territorials <input type="checkbox"/> Fomentar la iniciativa social en SS <u>ICASS</u> <input type="checkbox"/> Gestió de prestacions econòmiques <input type="checkbox"/> Altres funcions assignades pel D de BS (gestió) <u>Govern de la Generalitat</u> <input type="checkbox"/> Política general de SS: mapa i PAS <input type="checkbox"/> Ordenació de SS <input type="checkbox"/> Coordinació d'accions i programes, avaluació, inspecció i control <input type="checkbox"/> Estudis i investigacions de SS <input type="checkbox"/> Mantenir relacions amb entitats foranes <input type="checkbox"/> Col·laborar en la formació personal
TERCER NIVELL SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR	<input type="checkbox"/> S. de centres d'acolliment d'infants <input type="checkbox"/> S. de centres residencials d'acció educativa <input type="checkbox"/> S. d'integració familiar <input type="checkbox"/> S. residencials d'estada limitada per a dones maltractades <input type="checkbox"/> Servei de valoració i orientació <input type="checkbox"/> S. de centres de dia d'atenció especialitzada <input type="checkbox"/> S. de centres residencials per a disminuïts <input type="checkbox"/> S. residencials per a toxicòmans	ÀMBIT DE CATALUNYA Conjunt de sectors regionals de Catalunya	<input type="checkbox"/> Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya <input type="checkbox"/> Prestar i gestionar els SS d'existència necessària i no assignats a altres àmbits territorials <input type="checkbox"/> Gestionar les prestacions econòmiques		

Font: Elaborat per Xavier Pelegrí (2002)

⁷² Es refereix a les funcions de programar, prestar i gestionar els Serveis Socials Especialitzats de 2n nivell dels consells comarcals que no hagin assumit aquestes funcions.

Quant al repartiment de competències dins l'àmbit de Catalunya, l'Estatut estructura la seva organització territorial en municipis i vegueries i l'àmbit supramunicipal és constituït per les comarques i altres ens que creï la Generalitat⁷³. Per la seva banda, la Llei de serveis socials assenyala com a administracions competents en la matèria la Generalitat, els municipis i altres ens locals. Distribueix les competències entre el Govern, el departament competent (ara Departament d'Acció Social i Ciutadania), els municipis i els ens locals supramunicipals. Es tracta d'una relació molt detallista i poc sistematitzada, en què algunes funcions s'assignen a diferents administracions, i crea incertesa sobre qui n'és l'ens responsable. Per altra banda, és qüestionable que segueixi plenament el principi de subsidiarietat i de descentralització i tampoc concreta la distribució de competències entre els ens supramunicipals (gairebé no esmenta les vegueries ni la substitució de les diputacions) (Fernández, et al., 2008).

Sembla, doncs, que si es vol establir un sistema eficient, evitar la inseguretats jurídica i financera i facilitar l'exercici dels drets dels ciutadans, el desplegament de la llei ha de respectar els preceptes i principis establerts per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i concretar de forma ben clara l'organització territorial i la distribució de funcions entre les administracions i entre aquestes últimes i les entitats privades. Si no, no haurem avançat gens en aquest terreny.

3.2.2. La iniciativa privada

Respecte de la provisió institucional de serveis, en parlar de l'estat del benestar, les noves tendències del pluralisme han obert el panorama a la col·laboració dels actors privats amb els de les diferents administracions públiques, i també a les xarxes informals d'ajuda mútua, que no són, en sentit estricte, una modalitat de provisió institucional, encara que tinguin un pes primordial en el conjunt funcional.

El raonament que adopta Casado (1994) per explicar la proliferació de tantes entitats que poblen el camp dels serveis socials es basa en una reacció de cara a l'actuació dels poders públics. En un primer moment dominava el pensament estatista, en el qual les administracions no tan sols garantien la satisfacció de la demanda social, sinó que a més n'assumien la gestió directament, però a mitjans dels anys vuitanta apareix un

⁷³ L'Estatut Autòmic de Catalunya de 2006 garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han de ser exercides amb plena autonomia. Configura el municipi com a ens local bàsic i crea la vegueria com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal i com a divisió territorial de la Generalitat. A la comarca, li atribueix només funcions per a la gestió de competències i serveis locals.

desencantament polític respecte d'aquest pensament i s'assumeix, sense gaires problemes, la necessitat de liderar i conduir cap a una gestió mixta per tal de suplir amb aportacions privades el dèficit de recursos públics, encara que en detriment de la seva originària dimensió política i reivindicativa.

Una de les constants d'aquests anys ha estat la recerca de fórmules de col·laboració i coordinació de l'Administració local amb el sector privat, especialment la iniciativa social sense afany de lucre, el tercer sector. Han estat diferents els motius esgrimits per a la col·laboració públic-privat: incrementar l'impacte i l'eficàcia social, millorar la qualitat dels serveis, afavorir la diversitat d'enfocaments i estimular l'experimentació i la innovació social (perspectiva d'aprenentatge), promoure la participació de la societat civil i reflectir el pluralisme social, ser un element de flexibilitat o reduir costos.

S'ha avançat en aquest procés de relació i col·laboració; tanmateix no ha estat fàcil, ja que suposa un canvi cultural per als governs locals, que han d'assumir el seu rol relacional de manera activa i convençuda, i per a les associacions i entitats, que han d'assumir el repte de la millora de la gestió, ja que *la gestió i les associacions han estat enemistades fins fa poc temps. Les organitzacions no lucratives estan dirigides amb dosis molt altes de bona voluntat i, en canvi, amb poca racionalitat de la gestió* (Vernis, 1997:17).

El Dictamen del Comitè de les Regions (CDR) de l'any 1998, sobre "El paper de les associacions de voluntariat –una contribució a la societat europea", recomana la col·laboració entre el sector associatiu i el públic, incloent-hi la possibilitat de diàleg crític i evitant la dependència: *"La Administración no debe limitar el campo de acción de estas asociaciones mediante presiones económicas o de cualquier otro tipo. Una creciente dependencia económica o de cualquier tipo respecto a la Administración entrañaría el peligro de una difuminación de seus perfiles propios y de su capacidad de análisis crítico"*. En les conclusions encoratja les associacions a continuar essent independents i a explorar noves formes de diversificar la base econòmica de les seves activitats, i expressa el seu desig que continuïn el treball amb mètodes democràtics i el diàleg amb els poders públics, encara que això no hauria d'impedir a les associacions l'expressió de les seves idees radicals i alternatives. És, doncs, un plantejament de voluntat política i ideològica en el context europeu respecte de la participació i col·laboració del sector públic amb a la iniciativa social, que, com veurem, té un impacte en la realitat de les relacions amb els poders públics on són presents tots aquests elements.

En la pràctica, Guitèrrez (1994) i Pelegrí (1994) afirmen que entre la iniciativa mercantil, el sector públic i la iniciativa social existeix una especialització funcional.

- Les empreses mercantils es concentren en els serveis on hi ha la possibilitat de trobar una demanda solvent⁷⁴.
- L'oferta de places de la iniciativa social recau en serveis de rendibilitat econòmica dubtosa: recursos destinats a la infància i l'adolescència, disminuïts i toxicòmans, menjadors socials i albergs per a persones sense sostre i/o sense papers; en aquest últim cas l'oferta de places de la iniciativa social és molt superior a la de la pública i l'oferta mercantil és nul·la.
- El sector públic només ofereix directament una part minoritària dels serveis, tot i que els que ofereix, els complementa després amb una oferta "concertada" a preus de mercat amb la iniciativa mercantil i "subvencionada" amb la social.

També cal assenyalar que la insuficient oferta global de serveis socials es veu agreujada per la polaritat de grups socials als quals es dirigeix l'assistència: la pública i la iniciativa social, als pobres i exclosos, i la mercantil, als rics. Aquesta especialització posa de relleu el fet que una franja intermèdia de la població no és atesa pel sector públic, perquè les seves rendes no són prou baixes per accedir als serveis públics, però tampoc no són prou elevades per poder comprar els serveis a la iniciativa mercantil (Adelantado, 2002: 64).

3.2.2.1. El lloc de la iniciativa privada en el Sistema de serveis socials

Veiem com les disposicions normatives que regulen el Sistema Català de Serveis Socials contempnen la participació del sector privat. Ja en la primera Llei de serveis socials 26/1985, Catalunya va ser una de les primeres comunitats autònomes que va obrir-se al reconeixement i promoció de la iniciativa privada. Les institucions privades que poden participar en la prestació de serveis socials a Catalunya es classifiquen en dos tipus:

⁷⁴ Les empreses mercantils es mouen per la lògica del negoci i no és clar que els diners públics que els són transferits augmentin el percentatge de beneficis que obtenen. En un altre sentit, la iniciativa mercantil busca proporcionar serveis a aquells sectors de població que li són rentables econòmicament (podem prendre com a exemple el sector tercera edat i, en menys proporció, el sector disminuïts), però no s'obre a sectors que per les seves condicions de marginalitat no són lucratiu (com a exemple puc referir-me als sense sostre i als immigrants). Per tant, l'aportació del sector mercantil a la provisió de serveis queda circumscrita a uns determinats grups o sectors de població. (Pelegrí, 2002: 177-179).

- *Entitats privades d'iniciativa social.* La qualificació d'una entitat com a entitat d'iniciativa social exigeix que reuneixi els requisits següents:
 - a) Ser persona jurídica o persona física titular d'una organització.
 - b) No tenir finalitat lucrativa i destinar els beneficis obtinguts a la realització d'activitats pròpies dels serveis socials⁷⁵.
 - c) Que els membres dels òrgans de govern siguin càrrecs gratuïts.

- *Entitats privades d'iniciativa mercantil.* Persones jurídiques i altres entitats amb ànim de lucre que acompleixin activitats de serveis socials i que adoptin qualsevol forma societària reconeguda per la legislació mercantil.

D'entrada, la legislació deixa molt oberta la delimitació de quins tipus d'entitats poden ser prestadores de serveis i, si atenem a la varietat i heterogeneïtat de formes d'organització jurídica d'aquestes entitats, especialment les d'iniciativa social (associacions, fundacions, etc.), resulta bastant complex l'estudi de la participació del sector privat en el conjunt del Sistema. Més enllà de la diferenciació nominal entre les entitats d'iniciativa privada, pel que fa a la legislació, la regulació de la participació de la iniciativa social es tracta d'una forma més explícita.

L'autorització i la inscripció al Registre d'entitats, serveis i establiments socials són les condicions perquè les entitats siguin reconegudes com a prestadores de serveis socials. Una altra cosa és la *integració* de recursos de la iniciativa social (és a dir, dels diferents serveis i prestacions que ofereixen) a la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública. Evidentment, se'n determinen les condicions, però la principal conseqüència d'aquesta integració és la prioritat en la continuïtat del finançament públic mentre se'n mantingui la integració. Veiem, doncs, com una cosa és el reconeixement de la iniciativa privada com a prestadora de serveis socials (totes ho han de tenir i formen part del Sistema Català de Serveis Socials), i una altra, la vinculació a través del finançament (només per les que s'integren com a recursos dins la xarxa i que la regulació ho especifica per la iniciativa social)⁷⁶. A grans trets i sense entrar en concrecions, aquests tres aspectes determinaran el lloc que han ocupat les

⁷⁵ Ens indica que els beneficis no han de passar a enriquir el titular ni tampoc repartir-se entre els socis. "L'esclatxa que hi pot haver, però, és que, encara que els òrgans de govern siguin càrrecs gratuïts, s'amaguin els beneficis en conceptes com els sous o les gratificacions als directius que són alhora treballadors de l'empresa" (Pelegrí, 2002: 173).

⁷⁶ Es distingeixen, així, els recursos i serveis que formen part del *Sistema Català de Serveis Socials* i els que formen part de la *XBRP*. Tots els que formen part de la Xarxa formen part del Sistema, però no tots els del Sistema s'integren dins la Xarxa. Al llarg d'aquesta tesi quan parlarem dels serveis socials de responsabilitat pública que ofereixen les entitats d'iniciativa social objecte d'estudi, ens referirem als que estan integrats dins la Xarxa.

entitats privades dins el Sistema Català de Serveis Socials en el període de vigor de la Llei 4/1994. Una altra cosa són els mecanismes de col·laboració establerts, que referirem a continuació.

La nova regulació de serveis socials pot generar certa confusió quan volem comparar els canvis que aporta. Trobem dos elements que condicionen la seva inclusió: *l'autorització i l'acreditació*. Pel que fa a l'autorització, s'entreveuen dues definicions diferents que generen confusió: per una banda, la que permet que *“les persones físiques i jurídiques privades tinguin dret de crear centres i establiments de serveis socials i de gestionar-ne els seus programes i prestacions”* (és aquesta la condició prèvia que afecta totes les entitats privades que ofereixen prestacions de serveis socials, incloses o no dins la xarxa d'atenció pública?) i, per una altra, quan es diu que els serveis i establiments han de tenir l'autorització corresponent per acomplir les seves activitats i per les modificacions que es vagin produint (aquesta condició afecta tant als de titularitat pública com als de titularitat privada?). Sembla, doncs, que ens trobem davant dos nivells d'autorització, amb regulacions diferents i dos registres diferents: per una banda l'autorització de les entitats d'iniciativa privada per prestar serveis socials que s'inscriuen en el Registre d'entitats d'iniciativa privada, i per una altra banda l'autorització dels serveis i establiments, en aquest cas oferts tant per entitats de titularitat privada com pública, que s'han d'inscriure en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials.

L'exigència de l'acreditació de les entitats garanteix la seva inclusió, ara, a la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i, per tant, el dret a prestar serveis amb finançament públic pel que fa a les prestacions garantides, però no s'especifica res respecte del finançament, per part de l'Administració pública, de les prestacions no garantides. El text de l'articulat genera confusió quant a si és l'autorització o l'acreditació el que atorga la consideració d'entitats prestadores de serveis socials, al marge del finançament.

En definir les modalitats de la iniciativa privada, deixa molt obert qui s'inclou en la d'entitats d'iniciativa social: *“les fundacions, associacions, cooperatives, organitzacions de voluntariat i altres institucions sense ànim de lucre que compleixin activitats de serveis socials”*. Desconcerta i confon, més encara, trobar les *entitats col·laboradores* com una nova categoria no compresa en la modalitat d'iniciativa social, però que són també definides com a entitats i organitzacions sense ànim de lucre que implementen programes i activitats socials, malgrat especificar que són de foment de l'acció

voluntària i que compleixen amb la legislació del voluntariat a Catalunya. Poden rebre finançament públic si la seva activitat té finalitats de serveis socials i són reconegudes pel departament competent en matèria de serveis socials. Fins ara la qualificació d'establiment "col·laborador" s'havia estès al conjunt de la iniciativa privada, tant social com mercantil, que aportava places de la seva titularitat per a la utilització pública. Això només contribueix a la dispersió i confusió en els serveis socials pel que fa als conceptes, als quals es donen múltiples significats.

Per altra banda, és interessant veure com en temes importants com ara l'autorització, l'acreditació i la gestió de serveis de titularitat pública no s'estableixen condicions ni prerrogatives diferents per a la iniciativa privada social i la mercantil. S'entreu un reclam de competitivitat en les entitats d'iniciativa social que definirà la seva posició dins la xarxa d'atenció pública de serveis socials (Fernández, *et al.*, 2008).

En tota l'evolució viscuda en matèria de serveis socials, observem com s'explicita que l'obligació de fomentar la col·laboració amb les entitats d'iniciativa privada correspon a qualsevol administració pública i es limita, en principi, a les entitats sense afany de lucre. Ara bé, cada nivell de l'Administració utilitza diferents mecanismes de col·laboració regulats per la legislació. Això dona lloc a una heterogeneïtat i varietat en les formes de col·laboració i és evident que complica la comprensió i la gestió del Sistema.

De tot el que he presentat en aquest apartat no puc més que estar molt d'acord amb el que planteja Roldán i Chacón (1999) quan diu que:

"La actitud privatizadora plantea junto al debate de lo público y lo privado, una nueva dimensión de las relaciones político-técnicas. Se apunta, des de nuestra perspectiva, un predominio de la tecnificación y, por tanto, de la función de los técnicos frente a los políticos" (Roldán i Chacón, 1999: 60).

Així, en el l'inici de l'estructuració del Sistema de Serveis Socials es feia referència al predomini de la dimensió política i la qüestió plantejada era de delimitar el paper dels polítics i dels tècnics, la tendència actual ens condueix a una dinàmica de reorientació del sistema que es suporta en formes empresarials de resposta als problemes socials i es presenta un nou debat entre el rol i les finalitats dels tècnics. Aquesta situació ens alerta sobre la important responsabilitat dels professionals respecte de les formes d'atenció i qualitat dels serveis. Això no qüestiona, però, el sistema en si mateix, però sí que reorienta el Sistema que ja està en procés de maduració i consolidació.

3.2.2.2. Els mecanismes de col·laboració

La concreció de la relació públic-privat es basa principalment en alguna forma de privatització de serveis públics. Al parlar de privatització cal distingir clarament entre dos funcions molt diferents que, sovint, és confonen: la provisió i la producció de serveis (Koldiere, 1986). La provisió d'un servei és una decisió política que consisteix en disposar si oferirà o no un determinat servei. La producció d'un servei públic, consisteix en concretar si és la pròpia agència pública la que produirà el servei que ha decidit anteriorment proveir, és a dir, si el vendrà, si l'administrarà, etc. Proveir comporta diferents activitats, com: regular, comprar, finançar, planificar. Així, aquesta separació permet distingir entre: a) producció pública i provisió pública (sector públic pur); b) producció pública i provisió privada (agències públiques venent al sector privat); c) producció privada i provisió pública (subcontractació); i d) producció privada i provisió privada (sector privat) (Vernis, 2000: 240).

Em centro en les formes de col·laboració públic-privada que es dóna quan la provisió és pública i la producció és privada, centrant-me en la producció privada no lucrativa. En una sèrie d'estudis sobre la millora de la gestió pública la OCDE utilitza l'expressió "mecanismes de mercat" per a referir-se a instruments de gestió que introdueixin almenys una característica de mercat: competició, preu, incentius, etc. Dins d'aquests instruments citen: la subcontractació, la cooperació intergovernamental, la franquícia i la concessió, les subvencions, el "ticket regulador" i el pagament per l'usuari. A Espanya, la subcontractació és una de les formes més extenses de relacionar-se el sector públic i privat en els serveis socials i adopta formes molt diferents (Vernis, 2000)⁷⁷.

Les diferents formes de col·laboració que han instrumentalitzat la cooperació entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la iniciativa privada durant el segon període històric en què hem organitzat la trajectòria dels serveis socials a Catalunya, són bàsicament tres⁷⁸:

⁷⁷ Les diferents formes de subcontractació que apunta són: el contracte de gestió, el contracte de gestió i operació, el contracte d'operació, el lloguer d'equips i instal·lacions, treballadors públics assignats a una organització privada i la subvenció o conveni (Vernis, 2000: 246).

⁷⁸ Una altra cosa són els mecanismes que s'estableixen per la cooperació interadministrativa, com per exemple entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals: convenis de col·laboració, consorcis per a la gestió de les actuacions previstes als convenis, comanda de gestió, delegació o assignació de competències i subvencions.

1. *Contractació de gestió de serveis públics* en les modalitats previstes a l'ordenament de contractes de les administracions públiques. Es treu a concurs públic la prestació d'uns serveis de titularitat pública a canvi d'un import econòmic pactat o ofert a la baixa per les entitats concursants. Una d'aquestes modalitats és la fórmula del *concert*. Aquest mecanisme comporta que l'Administració pública presti un servei comprant el d'altres empreses privades (si fos a altres administracions seria per conveni) i aquestes es comprometen a reservar unes determinades places per prestar el servei públic, tot i que no cal que siguin totes les places de què disposa. La titularitat del servei no és pública, però el servei es converteix en públic com si el prestés la mateixa Administració. L'entitat privada rep a canvi un preu fixat per unitat de servei realitzada⁷⁹. Correspon a l'Administració concertant la *funció de control, seguiment i coordinació* dels concerts corresponents. S'afegeix que la concertació s'ha de mantenir amb entitats privades, preferentment d'iniciativa social, degudament *acreditades*. L'acreditació comporta la inscripció al Registre d'entitats, serveis i establiments socials i l'adaptació a les previsions de planificació de la XBRP; abans ho hem referit com a integració de recursos de la iniciativa social a la xarxa.

Es pot observar que en els concursos d'adjudicació s'evidencia la llei de la competència de mercat, perquè les grans entitats mercantils, amb molt més capital i capacitat gestora, desbanquen les entitats més petites que acostumen a ser d'iniciativa social i es produeix, així, una progressiva mercantilització del sector (Pelegrí, 2002: 177-179) No sabem si, conscients d'això, en la Llei 12/2007, en referir la contractació de serveis socials per l'Administració es preveu que es puguin establir criteris de valoració especial respecte de les entitats d'iniciativa social i les entitats de serveis socials acreditades (és a dir, també les mercantils)⁸⁰. Abans, però, deixa ben clar que la contractació de serveis socials per l'Administració es regeix pels principis de publicitat, concurrència, igualtat i no-discriminació.

2.- *Convenis de col·laboració* per al manteniment de serveis socials d'iniciativa social inscrits en el Registre. Són acords o pactes entre dues o més parts, en què cada una

⁷⁹ És competència del Govern de la Generalitat determinar el règim de preus, que s'anomenen 'mòduls'. "Els serveis concertats hauran de garantir el compliment de les condicions funcionals establertes per a cada tipus de servei de la XBRP, així com els mòduls econòmics màxims que per a cadascun d'ells fixi, quan sigui procedent, el departament competent" (art. 36.4 del Decret 284/1996).

⁸⁰ Aquest nivell d'ambigüitat continua quan diu: "(...) els plecs de clàusules poden donar preferència en l'adjudicació de contractes, en condicions anàlogues, a les proposicions presentades per empreses que ocupin persones amb discapacitat reconeguda o amb risc d'exclusió social o que inverteixin els beneficis en finalitats d'atenció social. En els mateixos termes es pot donar preferència (...) en l'establiment dels concerts, a entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, la finalitat o l'activitat de les quals tingui relació amb l'objecte del contracte (...)" (art. 75, Llei 12/2007).

es compromet a alguna cosa. Generalment, en serveis socials, la Generalitat es compromet a aportar part del finançament.

3.- *Subvencions*, en els termes fixats anualment a les bases reguladores de les convocatòries, sempre subjectes a la disponibilitat pressupostària. Es tracta de transferències de fons econòmics que es concedeixen a un particular o a una entitat com a mesura per fomentar la seva actuació, amb l'únic compromís de justificar que la despesa s'ha invertit en allò que ha ocasionat la subvenció. En el cas que estiguin vinculades a un conveni, aquest conveni establirà les clàusules de la col·laboració que determini condicions especials de les funcions dels destinataris o de l'aplicació de la subvenció.

Les entitats privades busquen una estabilitat en el finançament que els asseguri la supervivència; per això prefereixen les formes més estables a les més inestables, com ara la subvenció subjecta a la clàusula de "*segons disponibilitat pressupostària*", que acompanya pràcticament totes les convocatòries. Per altra banda les subvencions són de caràcter finalista i, per tant, determinen no només l'àrea de demanda a què han de destinar-se (que de ben segur respon als interessos polítics de cada moment i que estableix com a prioritats la mateixa Administració), sinó també la dotació i l'activitat que s'ha de desenvolupar. Això comporta que les proclamades virtuts de la iniciativa social d'innovació i creativitat s'anul·lin en gran part⁸¹, ja que és la iniciativa pública la que marca sobretot les àrees i objectius de les prestacions (Pelegrí, 2004)

La incertesa i la inseguretat de la subvenció com a modalitat de finançament la fan poc adequada per garantir el dret als serveis socials:

"Se está convirtiendo en un instrumento a través del cual los poderes públicos transforman los derechos de los ciudadanos en una simple oferta contingente y discrecional, ya que las administraciones pueden establecer y modificar los criterios y requisitos o incluso suprimir las subvenciones, sin que asistan a los beneficiarios posibles derechos adquiridos". (Vilà, 1999:15)

Aquesta situació provoca, també, que les entitats del sector social pensin que "*... a la pràctica, l'Administració ha concertat amb les entitats d'iniciativa mercantil i ha relegat a la vida de la subvenció les d'iniciativa social, de manera que es castiga amb un finançament més efímer aquestes darreres institucions*" (Palou, 1994:30). "*La hipotètica funció fomentadora de les subvencions es transforma en una criptocontractació*

⁸¹ Barenys (1991) qualifica la política de subvencions com a discriminatòria i "clientelar" i també diu que és un intent d'instrumentalització en el teixit associatiu del país.

externa; (...) les administracions públiques practiquen per aquest mitjà la gestió o provisió indirecta de serveis". (Casado, 1994: 1839). Si considerem l'objecte del *concert* veiem que ho són totes aquelles que són anàlogues a les que constitueixen el servei públic, sempre que tinguin contingut econòmic i no impliquin exercici d'autoritat (Villar, F.J., 2005: 402). En aquest sentit totes les prestacions tècniques que formen part del servei públic de serveis socials són susceptibles d'aquesta modalitat de gestió.

Com veiem, en la cooperació el component econòmic centra l'eix de les relacions amb un interès dominant de contribuir a l'extensió material de la xarxa, sense que s'aprecii cap altre suport més qualitatiu. Les entitats socials, tot i aportar recursos propis, financen bàsicament el seu manteniment i activitats amb les transferències públiques; per tant, no és gaire clar que suposin un estalvi per a les hisendes de les administracions perquè també cal comptar que són un factor de desvetllament i d'ampliació de la demanda (Pelegrí, 2004). El finançament públic té un preu: comporten una pèrdua d'independència i unes perspectives de conformitat (Johnson, 1990: 169). "*(...) el Estado probablemente por la tendencia histórica de nuestro modelo cultural organizativo conservará un papel preponderante*" (Cabra de Luna, 1998: 38).

En la mesura que existeix una forta dependència d'una font de recursos (font de finançament), es pot produir un fenomen d'inducció; és a dir, finançar només aquells projectes o programes que tinguin interès pel qui finança, o fins i tot condicionar la concessió de finançament a aquelles organitzacions que tenen una determinada orientació ideològica. Es pot, així, incidir de forma directa en la missió o objectiu de l'entitat, desvirtuant o alterant allò pel que ha estat creada.

"Para las entidades sin ánimo de lucro, depender financieramente de las subvenciones públicas trae como consecuencia asumir una serie de riesgos que influyen negativamente sobre su propio carácter y funcionamiento. A medida que el sector público mantiene hegemónicamente su función de financiador, estas entidades se encuentran en una situación de dependencia e incertidumbre financiera que tiende a reducir, siguiendo a Sajardo (1996), sus capacidades para producir bienestar social" (Álvarez de Mon, *et al.*, 1998: 118-119).

Existeixen dues qüestions centrals al parlar d'aquesta col·laboració que pràcticament no tenen resposta: en primer lloc, com equilibrar la necessitat de mantenir l'autonomia per part de les organitzacions no lucratives amb la necessitat legítima de control sobre com es gasta el diner públic?, i, en segon lloc, com harmonitzar la necessitat de que l'acció pública arribi a tothom i de la mateixa forma (universalisme) amb la tendència de les entitats no lucratives a atendre a determinats col·lectius?. És responsabilitat

dels agents públics i dels privats no lucratiu trobar el difícil punt d'equilibri entre autonomia-control i universalisme-particularisme. Vernis (2000) apunta, també, altres problemes derivats de la col·laboració públic-privat:

1. *Manca de flexibilitat.* La col·laboració provoca una manca de diversitat en el sistema es tant que estandaritza les EIS. Però, també, existeix el perill de que s'engendri un sistema de serveis socials rígid i burocràtic.
2. *El finançament.* En la mesura que produeix una col·laboració que es converteix en un "enllaç de supervivència".
3. *En els recursos humans.* Els treballadors públics s'allunyen de l'usuari perdent el contacte amb el públic com element de motivació en els serveis socials. Per altra part, els treballadors de les entitats no lucratives dediquen un temps excessiu a les tasques de coordinació amb l'administració pública i corren el risc de perdre l'actitud més altruista i entregada que les ha caracteritzat.
4. *En la qualitat.* No existeix tradició en examinar els resultats dels serveis produïts per les EIS i això dificultat la valoració de la qualitat dels serveis.

A tall de conclusió, respecte de l'aportació de la iniciativa social en el Sistema de serveis socials, crec que els textos normatius plantegen uns principis, unes finalitats i uns objectius, però els mecanismes i les fórmules de col·laboració fins ara han estat insuficients i inadequats⁸². L'Administració no disposa dels recursos adequats i suficients per poder-los implementar i, com a conseqüència, es reproduïx la influència política i de l'Administració en l'activitat que desenvolupen les entitats socials (bàsicament a través del finançament i la suposada inspecció), i es contribueix a desfigurar i/o desvirtuar els objectius inicials de les esmentades entitats i la seva forma de treballar. Aquest plantejament serà objecte d'anàlisi en el treball empíric realitzat amb les EIS d'atenció a la discapacitat que constitueixen la unitat d'anàlisi de la tesi. Abans, però, en el capítol 4 faig una referència explícita a l'atenció a què han estat subjectes les persones amb discapacitat durant el període d'estudi i una descripció de la tipologia i modalitats de serveis regulats per la legislació vigent. Entenc que el contingut d'aquest capítol és bàsic per comprendre i situar el marc interpretatiu que desenvolupo en la segona part de la tesi, sobretot en el capítol 6, on faig referència a l'activitat de les EIS.

⁸² Aquest és un fragment del Preàmbul IV de la Llei 12/2007: "(...) cal garantir l'establiment d'un model de cooperació i concertació públic i privat que les fomenti i els doni estabilitat, i també prioritzar l'aplicació de clàusules socials en la contractació per a la gestió de serveis públics. Les entitats representatives dels beneficiaris dels serveis socials i del tercer sector social contribueixen a fer efectives les obligacions dels poders públics d'aconseguir la igualtat d'oportunitats de totes les persones, una qualitat de vida millor, el desplegament d'una xarxa de serveis socials adequada a les necessitats, la identificació de les necessitats emergents, la sensibilització social i la participació ciutadana, i també la solidaritat i la cohesió social en la constitució d'una societat més justa".

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL IV.

L'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual

En la legislació més rellevant en matèria de discapacitats observem l'ús de diferents termes per referir-se al col·lectiu de discapacitats que, sens dubte, té conseqüències en la formulació de les polítiques socials enfocades a la seva integració social.

Des de la legislació de 1900 fins la Constitució de 1978 es refereix al col·lectiu de diferents maneres. Se'ls denomina com a “anormals”, és a dir, com a persones privades d'alguns dels sentits corporals o de desenvolupament mental imperfecte; en el lèxic popular de l'època, es considerava una “aberració”⁸³. Més endavant s'introdueix el terme “inútil” indicant que no serveixen per a res.

És una època en què els malalts mentals eren coneguts i denominats com a malalts psiquiàtrics, adoptant en la seva definició la institució específica per a malalts mentals. S'introdueix una connotació de “no” rehabilitació i integració, de manera que la política social adoptada no afavoria la normalització del col·lectiu que hauria d'haver implicat el rebuig d'una sèrie de pràctiques, com per exemple treure els disminuïts del seu hàbitat habitual, per a la seva posterior rehabilitació en les institucions (Verdugo, Vicent, Campo i Jordán (2001). Més endavant apareixen altres termes: “subnormal” per designar els psíquics (per sota del normal), “invàlid” per als físics (no vàlid) i “deficient” (defectuós i incomplet).

La Constitució de 1978 utilitza el terme “*disminuido*”; la Llei d'Integració Social dels Minusvàlids (LLISMI), “*minusválidos*” i la legislació catalana *disminuïts*. La utilització del terme *discapacitat* és més recent. Així, a partir de la promulgació de la Constitució de 1978 s'utilitzen de forma indiferent els termes *minusvalidesa* i *discapacitat*, si bé, l'ús de l'un o l'altre tenen diferents connotacions.

⁸³ S'utilitza en el Real Decreto para la Creación del Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales, l'any 1910.

Minusvàlid és definit per la LLISMI com *“toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidos como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales”* (Art. 7.1). És un terme amb connotacions socials negatives i suposa una desvalorització de la persona en tots els àmbits de la seva vida, incloent el treball com un dels més importants en la nostra societat. Si ens fixem en l'origen del terme veiem que prové de “minus” (menys) i de “vàlua” (qualitat de la persona que val, que té condicions especialment estimables). Valer significa ser útil. Determinar el valor d'una persona és un concepte totalment subjectiu i que varia d'unes societats a altres i d'unes èpoques a altres.

El terme discapacitat segons l'OMS és l'objectivació de l'eficiència sobre el pla funcional; és a dir, la reducció o pèrdua de capacitat funcional, secundària a la deficiència, per dur a terme una activitat de la manera o dins els nivells considerats normals en l'ésser humà⁸⁴. És, doncs, un terme menys ambigu i amb menys connotacions negatives. Conté el terme “capacitat”, indicant la qualitat de la persona per ser capaç de fer determinades coses. “Dis-capacitat” suposa no estar capacitat per al desenvolupament de determinades funcions, però no pressuposa una pèrdua en la vàlua, en el valor de la persona afectada. Qualsevol persona pot estar capacitada per al desenvolupament de determinades funcions i, en canvi, no estar-ho per a d'altres. Introdueix una visió de naturalitat i normalitat a les limitacions funcionals de la persona afectada.

S'ha passat d'un model basat en el dèficit de les persones i centrat en els suports que se'ls podia oferir, a un model centrat en la persona amb unes característiques concretes, les quals fan que necessiti ajuts per funcionar millor. És un model que té en compte la interacció persona-entorn i els suports que li calen per funcionar en aquest entorn. Els serveis s'adapten a la persona. La voluntat de posar l'èmfasi en la persona i no en el dèficit queda expressada en la Llei de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció (Llei, 39/2006) a les persones en situació de dependència, que sempre que es refereix a aquest col·lectiu ho fa utilitzant el terme *persona amb discapacitat* i, puntualitza que *“las referencias que en los textos normativos se efectúan a “minusválidos” y a personas con “minusvalía”, se entenderán realizadas a “personas con discapacidad”* (disposició addicional vuitena, Llei 39/2006). Afegeix que, a partir de l'entrada en vigència d'aquesta llei, tots els textos normatius elaborats per les Administracions Públiques utilitzaran els termes *persona o persones amb discapacitat*.

⁸⁴ Classificació Internacional de Deficiències, Discapacitats i Minusvalideses. 1980, OMS

Autonomia i *dependència* són dos nous termes que prenen rellevància en aquesta última llei (si bé no s'utilitzen per referir-se al col·lectiu en concret) i que reforcen el nou model centrat en la persona. Autonomia és un concepte plantejat en positiu que reforça les capacitats i potencialitats de la persona. Així queda definida en l'anomenada Llei de Dependència: “*la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria*” (art. 2.1, Llei 39/2006).

Dependència reflecteix la situació de la persona que necessita suports:

“El estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía, física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal” (Art. 2.2, Llei, 39/2006).

Després d'aquesta breu introducció sobre l'evolució de la definició de la “discapacitat”, tot revisant el llenguatge com l'expressió dels canvis, desenvolupo, com a continuïtat del capítol anterior, el context institucional i normatiu que defineix l'atenció a la discapacitat intel·lectual. Farem, primer, una breu referència històrica als fets més significatius per passar, després, a desplegar les tipologies i modalitats de serveis en què es concreta la política de serveis socials en aquest àmbit i que, en conseqüència, ha marcat l'evolució i concreció de la tasca de les entitats objecte d'estudi.

4.1. Referència històrica als fets més rellevants en l'atenció de les persones amb discapacitat

Quan parlem de la història de les persones amb discapacitat en les darreres dècades ens referim a un moviment col·lectiu que vol assolir la igualtat d'oportunitats a la nostra societat. Aquest moviment s'inicia als anys seixanta i té el seu punt àlgid als anys setanta i vuitanta .

Abans dels anys 60, la situació de la majoria de les persones amb discapacitat es caracteritzava per l'exclusió de la societat i per rebre una atenció de caire benèfic. Les persones amb discapacitat romanien a casa seva ateses per la seva família o bé s'internaven en institucions assistencials de caire benèfic, generalment en psiquiàtrics;

la societat les considerava malaltes i restaven amagades per un sentiment de vergonya social; hi havia una manca de drets important per l'absència de percepció i sensibilització per part dels poders públics (i del conjunt de la societat) davant aquest col·lectiu.

Els anys 60 i 70 es caracteritzen per la recerca del reconeixement i existència de les persones amb discapacitat i de reivindicació dels seus drets i necessitats; especialment en la dècada dels setanta, moment que, en l'àmbit polític, està marcat per la transició a la democràcia. És un procés que neix i és sostingut bàsicament pel moviment associatiu creat i constituït per les famílies de les persones afectades per la discapacitat. Alguns fets rellevants d'aquesta època⁸⁵:

- Aparició de les primeres experiències d'escoles especials promogudes per les primeres associacions de pares de fills amb discapacitat.
- Sorgiment de les primeres pensions assistencials per a persones amb discapacitat, que suposen els primers antecedents de cobertura pública d'algunes necessitats assistencials⁸⁶.
- A nivell europeu, l'any 1961 s'aprova la Carta Social Europea amb la inclusió del dret a la integració laboral de les persones amb discapacitat.
- El període de major activitat s'inicia l'any 1973 amb la creació del Servei Social de Recuperació i Rehabilitació de Minusvàlids (SEREM).
- El 1976 neix el moviment de base amb les reivindicacions de les persones amb discapacitat física, que amb veu pròpia reivindiquen els seus drets legítims. La consolidació de la transició política espanyola es produeix amb l'aprovació de la Constitució el 1978 que reconeix els ciutadans amb discapacitat com a subjectes amb els mateixos drets i efectua un mandat vers els poders públics per a la seva consecució. A Catalunya, l'Estatut d'Autonomia (1979) tanca la dècada amb l'assumpció de les primeres competències per part del govern autonòmic.
- En l'àmbit internacional, l'any 1982, el Pla d'Acció Mundial per a les Persones amb Discapacitat de les Nacions Unides constitueix el referent internacional per a la promoció de mesures en l'àmbit de la prevenció, la rehabilitació i l'equiparació d'oportunitats.

⁸⁵ Es recullen els diferents fets, tant a nivell estatal com autonòmic, que han incidit en l'atenció a les persones amb discapacitat a Catalunya. La síntesi ha estat elaborada pel Departament de Benestar i Família (2003).

⁸⁶ Amb l'aprovació de la Llei 45/1960 es crea el Fons Nacional d'Assistència Social (FNAS), el Fons Nacional de Protecció del Treball (FNPT) i el Fons Nacional del Principi d'Igualtat d'Oportunitats (FNPIO).

Els conceptes i realitats elaborats durant aquestes dues dècades es despleguen normativament a partir dels anys 80 i suposa l'assumpció de conceptes bàsics com la normalització, la integració social, laboral, escolar..., la personalització de la resposta de suport i l'anàlisi sectorial dels serveis per part de les administracions. És una dècada que es caracteritza pel traspàs de competències a la Generalitat de Catalunya. Els fets més rellevants:

- L'aprovació de la (LLISMI) l'any 1982⁸⁷. Es constitueix com l'eix central de les polítiques actives a favor de les persones amb discapacitat que s'han promogut amb posterioritat.
- L'aprovació de la Llei de Serveis Socials de Catalunya l'any 1985.
- La creació, l'any 1988, del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. Òrgan per al desplegament dels Serveis Socials a Catalunya, que fins llavors estaven integrats dins el Departament de Sanitat i Seguretat Social.
- En l'àmbit de l'educació s'aprova la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu (LOGSE). Suposa una normativa estatal desplegada, a nivell autonòmic, amb el desenvolupament de diferents decrets que estableixen uns principis clars de l'escola integrada amb l'adaptació especial a les necessitats de tots els alumnes.

Les bases que estableixen tot aquest primer marc legislatiu marquen els esdeveniments, a partir dels anys 90, que es caracteritzen pel desplegament d'un ampli ventall de recursos i serveis amb finançament públic. Els recursos creixen i es produeix, com a característica molt especial del nostre sistema, un procés de negociació entre l'associacionisme del sector i les autoritats públiques per finançar la consolidació i el creixement dels recursos que les associacions havien desenvolupat en dècades anteriors. Suposa una resposta a la insistència i reivindicació de les entitats i, també, l'aprofitament de l'oportunitat que ofereixen les entitats d'engrandir els recursos d'un sistema de serveis de responsabilitat pública que, malgrat ser de gestió indirecta, permeten al govern català donar resposta al compromís adoptat amb la ciutadania pel que fa a les garanties d'un benestar social.

⁸⁷ Suposa la consolidació d'un procés iniciat l'any 1978 per la Comissió Trias Fargas i desenvolupat en un esforç de consens i integració. "Primer de tot, jo voldria fer notar que no entenc aquesta llei com a quelcom perfecte; sinó que, al contrari, crec que es tracta d'un començament més que d'un final. L'objectiu que cal assolir rau precisament en arribar a la situació en què les lleis especials no facin falta perquè les persones afectades restin integrades en un pla d'igualtat absoluta en la legislació general aplicable a tots els espanyols. Aquesta llei ha de ser jutjada, doncs, com una finestra oberta al futur i no com un fet definitiu" (Ramon Trias i Fargas). Citat a Departament de Benestar i Família (2003).

És, precisament, un dels objectius d'aquesta tesi analitzar el procés de negociació des de la perspectiva dels agents que han liderat i gestionat les EIS d'atenció a persones amb discapacitat psíquica; procés que es manté obert, que ha marcat el present i estableix les bases del futur pel que fa, no només a l'atenció d'aquest col·lectiu sinó, també, al reconeixement i a l'establiment de garanties dels seus drets socials. Aquest procés implica, doncs, la maduració i revisió dels elements conceptuals més importants entorn a la integració social i laboral de les persones amb discapacitat.

Sostenim que les condicions en què s'ha produït aquesta negociació han determinat la institucionalització de les associacions, convertint-les en gestores de serveis públics i sustentades en base a les subvencions públiques.

Aquest és un resum dels fets més rellevants en matèria de discapacitats que s'han produït des dels anys 60 fins a la meitat del 2000:

Quadre 12: Resum dels fets claus que han marcat l'evolució històrica del panorama de les discapacitats a Catalunya

	Anys 60: reconeixements i existència de les persones amb discapacitat	Anys 70: reivindicació dels drets i les necessitats	Anys 80: regulació del sector	Anys 90 fins a l'actualitat: etapa de provisió i creació de serveis
LEGISLACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Llei 45/1960: creació dels fons nacionals: impostos i estalvis, assistència social, protecció i treball i PIO • Llei de bases de la Seguretat Social, 1963 	<ul style="list-style-type: none"> • Creació SEREM, 1973 • Constitució Espanyola de 1978: reconeixement de drets • Creació de la Comissió d'Estudis de la problemàtica dels minusvàlids • Estatuts d'Autonomia, 1979 	<ul style="list-style-type: none"> • LLISMI, 1982 • Decret 117/1984: ordenació de l'educació especial per a la seva integració en el sistema ordinari 	<ul style="list-style-type: none"> • LOGSE, 1990: adaptació de les necessitats particulars de tots els alumnes • Desplegament de la LOGSE a Catalunya, decret de 1997
POLÍTiques SOCIALS	<ul style="list-style-type: none"> • Creació de les primeres associacions formades per pares de persones 	<ul style="list-style-type: none"> • Neixen i es desenvolupen les associacions • Creació de grups de base • Actes reivindicatius de protesta per la situació: tancament SEREM, manifestacions, ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Creació ICASS, 1983 • Creació del Departament de Benestar Social, 1988 • Elaboració del Mapa de Serveis Socials, 1980/81 • Polítiques: supressió barreres arquitectòniques, 1982; formació EVO i CAD; prestacions econòmiques, 1983; Programa d'estimulació precoç; centre d'ocupació disminuït • Consolidació de projectes i creixement dels serveis prestats per entitats 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaluació de la LLISMI: recomanacions i propostes, 1992 • Increment de prestacions i serveis • Accions per a la qualitat de vida de les persones amb discapacitat • Implantació de la Xarxa SAD d'atenció precoç, 1992 • Realització de plans i programes específics • Burocratització, disminució de la capacitat crítica i les innovacions

MARC CONCEPTUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Termes: subnormalitat i invàlid • No definició jurídica de la deficiència psíquica 	<ul style="list-style-type: none"> • Trencament del model mèdic, s'inicia l'enfocament multiprofessional (educatiu i social) • Terme minusvàlid 	<ul style="list-style-type: none"> • Posada en pràctica de la integració en tots els àmbits • Definicions: Classificació Internacional de Deficiències, Discapacitats i Minusvalideses de l'OMS, 1980 	<ul style="list-style-type: none"> • Definició del retard mental • Creació d'una nova filosofia i model
EDUCACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa benèfica-assistencial: reclusió de les persones amb discapacitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa rehabilitadora i terapèutica: creació d'escoles d'educació especial, Pla Nacional d'Educació Especial, 1978 	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa educativa: integració de les persones a escoles ordinàries • Creació dels EAPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Moviment de l'escola inclusiva. "Escola per a tots"
TREBALL		<ul style="list-style-type: none"> • Primeres reserves de places • Plans assistencials del SEREM 	<ul style="list-style-type: none"> • Decret 71/1984 sobre la integració laboral dels disminuïts. • CET, SSIL, 	<ul style="list-style-type: none"> • Pla d'inserció sociolaboral de les persones amb disminució (1998-2004)
ESPORTS I OCI	<ul style="list-style-type: none"> • I Olimpíades per a disminuïts a Roma • Creació de la Federació Catalana d'Esports per a Disminuïts, 1969 	<ul style="list-style-type: none"> • Accions de la Federació Catalana d'Esports per a Disminuïts 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoció de l'esport, preparació per a Barcelona 92 	<ul style="list-style-type: none"> • Paralímpics 92, Special Olympics Barcelona 92
MARC INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Carta social europea (18 octubre 1961) Ratificació a Espanya l'any 1980 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferència Internacional Minusval 74 • Informe Warnock (1978), nou model i definició de conceptes: personalització de l'educació i les necessitats educatives especials 	<ul style="list-style-type: none"> • Any Internacional • Programa d'acció mundial per a persones amb discapacitat (1983/1992) • Assemblea General de les Nacions Unides, 3 desembre, 1989 • Classificació OMS (CIDDM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Classificació Internacional del Funcionament, Discapacitats i Estats de Salut de l'OMS (CIF), 2001

Font: Departament de Benestar i Família (2003)

La tercera generació legislativa en matèria de serveis socials que es produeix a Catalunya durant la segona meitat dels anys 2000 obre un nou escenari en matèria d'atenció a la situació de dependència en general i, en concret, a l'atenció a la discapacitat. A Catalunya, la protecció que havia de néixer de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, d'àmbit estatal, ja venia dispensada pel sistema públic de serveis socials; primer en forma de subvencions i, més tard, d'ajudes que van ser convertides en prestacions econòmiques de dret de concurrència en la Llei 13/2006, com a prestacions socials de caràcter econòmic. Això significa que, després de l'aprovació de la Llei de Dependència, les anteriors prestacions econòmiques es mantenen en vigor però suposa, inevitablement, la necessitat de regular el règim de compatibilitats i incompatibilitats entre les prestacions del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència i les prestacions del Sistema Públic de Serveis Socials⁸⁸.

⁸⁸ És a partir de l'Ordre ASC/55/2008, de 12 de febrer, que s'estableixen els criteris per a determinar les compatibilitats i incompatibilitats.

A nivell més general, l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 ha suposat el tractament dels serveis socials des d'una doble perspectiva: a) reconeixement de nous drets estatutaris relacionats específicament amb els serveis socials; b) la concreció del contingut que pot incloure's dintre la matèria de serveis socials (Aguado, et al., 2008).

L'emergència d'un catàleg de drets i deures en els estatuts d'autonomia ha comportat un nou enfocament en aquest àmbit i és amb aquests nous paràmetres estatutaris que s'ha aprovat la Llei 12/2007 de serveis socials a Catalunya. A nivell competencial s'ha produït un fet rellevant que clarifica la ubicació dels serveis d'inserció laboral de les persones amb discapacitat. Els Centres Especials de Treball (CET), que fins ara depenien del Departament d'Acció Social i Ciutadania, conjuntament amb totes les prestacions de serveis socials, des del febrer de 2009, passen a ser competència del Departament de Treball. Actualment és doncs un període històric en què grans moviments, tant a nivell legal com competencial, estan marcant el futur de l'atenció a la discapacitat i, en conseqüència, el futur de les EIS que l'ofereixen. Passo tot seguit a exposar de forma breu i esquemàtica les tipologies i modalitats de serveis d'atenció a les persones amb discapacitat contemplades en les diferents legislacions bàsiques de serveis socials vigents durant aquest període.

4.2. Tipologies i modalitats de serveis

La LLISMI i el posterior desplegament de la legislació de serveis socials bàsica estableixen les modalitats de serveis d'atenció a les persones amb discapacitat. Les agrupem en dos grans blocs en funció dels objectius de cada servei:

1.- *Serveis de suport personal i social a la persona.* Integren els serveis de suport, d'atenció, de cura i d'acompanyament a la persona amb discapacitat intel·lectual i a la seva família en els principals àmbits de la vida quotidiana (personals, familiars i socials) atenent els diferents nivell d'autonomia de les persones en funció de la seva afectació, de l'edat i de les condicions familiars.

La LLISMI dedica el capítol VIII als Serveis Socials i estableix que:

“... los minusválidos tendrán derecho a los servicios sociales de orientación familiar, de información y orientación, de atención domiciliaria, de residencias y hogares comunitarios, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre” (art.51.1, Llei 13/1982).

En aquest mateix capítol recull la finalitat dels Centres Ocupacionals (CO):

“Los Centros Ocupacionales tienen como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos cuya acusada minusvalía temporal o permanente les impida su integración en una empresa o en un Centro Especial de Empleo” (art. 53.1, Llei 13/1982)

Amb aquesta primera definició dels serveis socials d'atenció a la persona, les posteriors legislacions bàsiques de serveis socials han incorporat diferents modalitats de serveis, d'entre els quals referim aquells que s'ofereixen des de les entitats objecte d'estudi d'aquesta tesi i que hem organitzat per a la seva exposició en tres grups⁸⁹:

a) Serveis d'acolliment i suport residencial

Quadre 13: Modalitats de serveis de suport i acolliment residencial

Decret 284/1996	Llei 12/2007
Àrea d'actuació Atenció amb persones amb disminució	Serveis per a persones amb discapacitat intel·lectual
Habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució Llars amb serveis de suport Llars residència	Serveis d'acolliment residencial que requereixen suport intermitent o limitat Servei de llar residència amb suport o llar residència temporal o permanent
Serveis de Centres residencials per a persones amb disminució	Serveis d'acolliment residencial que requereixen suport externs o generalitzat Servei de centre residencial temporal o permanent
Servei tutela	Serveis de tutela
	Servei de centre de nit per a persones amb discapacitat intel·lectual
	Servei de suport a l'autonomia a la pròpia llar per a persones amb discapacitat intel·lectual

Font: Elaboració pròpia

⁸⁹ En aquest apartat recullo les tipologies de serveis socials establertes en les tres lleis de serveis socials que s'han desplegat a Catalunya. La tipologia que presento queda recollida en la Llei 4/1994 i en la Llei 12/2007. La primera llei 26/1985 només classifica els serveis socials en “serveis d'atenció primària” i “serveis especialitzats” però no especifica les tipologies. No faig cap referència explícita als serveis que contempla la Ley 39/2006, perquè queden recollits en la del 2007 i constitueixen un únic sistema integrat de serveis socials. La Llei 12/2007 distingeix entre prestacions de serveis, prestacions econòmiques i prestacions tecnològiques. Les que recollim són les de serveis ja que són les que gestionen les entitats, amb el benentès que no queden tampoc recollides totes les previstes ja que no s'ofereixen des de les entitats objecte d'estudi.

b) Serveis de dinamització dels temps de lleure

Respecte als serveis de dinamització del temps de lleure, és a dir, l'oci i l'esport, no s'introdueixen, bàsicament, canvis significatius en la Llei 12/2007. Es continua mantenint de forma genèrica el descriptor de la categoria de serveis i prestacions.

c) Serveis de teràpia ocupacional

Quadre 14: Modalitats de serveis de Teràpia Ocupacional i de suport a la inserció laboral

Decret 284/1996	Llei 12/2007
Àrea d'actuació Atenció amb persones amb disminució	Serveis per a persones amb discapacitat intel·lectual
Serveis de Centres Ocupacionals per a persones amb disminució: Servei de Teràpia Ocupacional Servei Ocupacional d'Inserció	Serveis de centres ocupacionals Servei de teràpia ocupacional (STO) Servei Ocupacional d'inserció (SOI)
Serveis de suport a la integració laboral	Serveis comuns per a persones amb discapacitat
	Servei de suport a la integració laboral externs (SSIL extern)
	Servei complementari d'ajustament personal i social (SCAPS)

Font: Elaboració pròpia

La llei actual de serveis socials classifica els serveis socials adreçats a persones amb discapacitat segons la seva tipologia: per a persones amb discapacitat intel·lectual, discapacitat física, discapacitat sensorial i malaltia mental. Donat que les entitats objecte d'estudi, en els últims anys, han incorporat entre els seus usuaris persones amb malaltia mental, referiré més endavant, també, el Servei Prelaboral per aquest col·lectiu que ja ofereix alguna de les entitats.

2.- *Serveis d'inserció laboral.* Inclou els serveis d'integració laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual en un entorn de treball protegit o en l'empresa ordinària. L'objectiu és la producció a partir de la creació de llocs de treball per a les persones

amb discapacitat. Els serveis, doncs, són concebuts, ja des del nivell normatiu com a empreses, motiu pel qual se'ls atorga la responsabilitat de la vessant empresarial.

Aquesta tipologia de serveis no s'integren dins el sistema de serveis socials. La LLISMI ho deixa ben clar quan destina un altre capítol (el capítol VII) a la integració laboral de forma específica:

“Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores con discapacidad su integración, en condiciones que garanticen la aplicación del principio de igualdad de trato, en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido (...)” (art. 37 de la LLISMI, modificat per la Llei 62/2003).

Desenvolupo, en aquest capítol, els CET com a modalitat de servei dins el sector de treball protegit així com diferents mesures per potenciar la inserció en un entorn de treball ordinari amb implicacions per a l'acció que desenvolupen les entitats respecte la inserció laboral. Em refereixo: a la Reserva del 2% de Treball, als enclavaments laborals i al treball amb suport.

L'òrgan administratiu competent dels serveis és també un aspecte que reforça la classificació dels serveis en aquests dos grups. Mentre els serveis d'atenció a la persona, regulats dins el sistema de serveis socials, són competència bàsicament del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya, els CET vénen regulats pel Departament de Treball; si bé alguns dels serveis de suport a la integració laboral corresponen a l'òrgan competent en matèria de serveis socials. Veurem com aquestes diferències orgàniques també influeixen en el finançament dels serveis.

4.2.1. Serveis de suport a la persona amb discapacitat intel·lectual

En aquest punt presento una síntesi de cadascun dels serveis, organitzats per serveis de suport i acolliment residencial, de dinamització del temps de lleure i oci i de teràpia ocupacional, atenent als següents trets: definició del servei, objectius, funcions, destinataris, perfils professionals, garantia de la prestació, finançament i normativa reguladora⁹⁰.

⁹⁰ He considerat partir del decret 284/2006 de regulació del Sistema Català de Serveis Socials previst per la Llei 4/1994 ja que és en el marc de desplegament de la norma bàsica de 1994 on es creen i es consoliden els principals serveis de les entitats objecte d'estudi, si bé incorporem la informació rellevant a partir de la última regulació bàsica del 2007.

Quadre 15: Descripció dels serveis de suport i d'acolliment residencial

	Habitatges amb serveis comuns		Serveis de Centres residencials	Servei de suport a l'autonomia a la llar
	Llars amb serveis de suport	Llars residència		
Definició	Es presten en una estructura física d'un habitatge ordinari. Constitueixen el domicili habitual	Acolliment residencial temporal o permanent. Establiment substitutori de la llar. Constitueixen el domicili habitual	Acolliment residencial temporal o permanent. Establiment substitutori de la llar adaptant un alt grau d'afectació. Constitueixen el domicili habitual	Orientació i suport per persones amb necessitat de suport que viuen soles, en parella o amb d'altres persones (màxim 4)
Objectius	Afavorir la independència i autonomia personal i social	Atenció global a les persones ateses	Atendre de forma integral	Contribuir al desenvolupament de la persona en les activitats de la vida diària, tant a la seva llar com en la comunitat, possibilitant la seva autonomia.
Funcions	Allotjament. Acolliment i convivència. Suport personal i domèstic bàsic	Allotjament. Acolliment i convivència. Manutenció. Atenció i higiene. Relacions interpersonals. Descans i lleure.	Programa de suport personal i social. Assistència mèdica i sanitària. Suport psicològic. Allotjament. Acolliment i convivència. Manutenció. Atenció i higiene. Relacions interpersonals. Descans i lleure	Donar suport a la persona en les activitats d'autocura, domèstiques i comunitàries; donar suport per planificar i gestionar la seva llar, els seus assumptes administratius i financers, la seva salut i la utilització dels recursos de la comunitat, entre altres
Destinataris	Persones de 18 a 65 anys amb capacitat i autonomia per organitzar les activitats de la vida diària que necessiten suport tècnic, personal o comunitari	Persones de 18 a 65 anys amb necessitats de suport, supervisió i/o ajuda per les activitats de la vida diària	Persones amb greus afectacions que necessiten molt suport per les activitats de la vida diària	Persones de 18 a 65 anys, amb un grau de discapacitat igual o superior al 33%, amb necessitat de suport que viuen soles, en parella o amb d'altres persones (màxim 4)

Perfils professionals	Director/a responsable, personal d'atenció directa d'atenció sanitària, psicològica i social equivalent a 292 hores/usuari/any (h/u/a) pel suport intermitent	Director/a responsable, personal d'atenció directa d'atenció sanitària, psicològica i social. Suport intermitent: 292 h/u/a Suport limitat: 912 h/u/a. Suport extens: 963 h/u/a Suport generalitzat: 977 h/u/a Augmenten si hi ha trastorns de conducta	Director/responsable. Personal segons ràtios treballador/a social, psicòleg/loga o pedagog/a, neuròleg/a o psiquiatre/a, metge generalista, infermer/a, auxiliars i tècnics. S. extens i generalitzat: 1.307 h/u/a Augmenten si hi ha trastorns de conducta, problemes de salut o de salut mental afegits	Equip mínim: un/a psicòleg/loga o pedagog/a, un/a treballador/a social i un/a educador/a social
*Garantia de la prestació	Subjecte a crèdits pressupostaris disponibles	Subjecte a crèdits pressupostaris disponibles Prestació garantida quan hi ha necessitats de suport extens i suport generalitzat	Prestació garantida	Subjecte a crèdits pressupostaris disponibles
Finançament	**Mòdul social (MS): 88,07 €/mes Copagament (Cop): 343,85 €/mes	** S. intermitent: 236,70 (MS) i 924,00 (Cop) S. limitat: 737,46 (MS) i 1.390,14 (Cop) S. extens: 778,68 (MS) i 1.477,02 (cop) S. generalitzat: 827,64 (MS) i 1.456,56 (cop) Augmenten si hi ha trastorns de conducta	**S. extens i generalitzat: 1.144,56 (MS) i 1.911,54 (Cop) Augmenten si hi ha trastorns de conducta, problemes de salut o de salut mental afegits	La tinença de la llar pot ser d'un dels usuaris o de l'entitat prestadora del servei. Subvenció segons convocatòria.
Normativa reguladora	Decret 318/2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat	Decret 318/2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat	Decret 318/2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat	Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials, i Ordre BES/6/2002, de 10 de gener, Programa de suport a l'autonomia a la pròpia llar.

Font: Elaboració pròpia

*La garantia de la prestació és un concepte que s'incorpora al sistema a partir de la Llei 12/2007, de serveis socials.

**Quanties estipulades segons els costos de referència que preveu la Cartera de Serveis Socials 2008-2009.

La recerca de la universalitat en l'accés als serveis socials ha estat present en tota la legislació bàsica que els ha regulat. En aquest sentit, la Llei de 2007, mitjançant la Cartera de Serveis Socials, incorpora la garantia de la prestació com a instrument per

passar d'un sistema assistencial dels serveis socials a un sistema d'accés universal, amb més garantia, amb drets concrets reconeguts per a tota la població.

La garantia de la prestació distingeix les prestacions de serveis (també les econòmiques i tecnològiques) garantides, és a dir exigibles com a dret subjectiu i que l'administració ha de garantir, de les prestacions no garantides, que només ho seran d'acord amb les disponibilitats pressupostàries i atenent els principis de prelación i concurrència. Així, pel que fa a les garantides es fixa la dotació necessària per finançar-les en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

El seu finançament correspon a les administracions públiques, sens perjudici que en les prestacions de serveis no gratuïtes la persona beneficiària hagi de participar en el finançament, mitjançant copagament. En el quadre anterior són prestacions no gratuïtes aquelles que tenen establert el cost del mòdul social i el de copagament, en base a un cost de referència. És a dir, no són gratuïts: les llars amb serveis de suport, els serveis de llars residència que ofereixen un suport intermitent i limitat, i els serveis de suport a l'autonomia a la pròpia llar.

Quadre 16: Descripció dels serveis de dinamització del temps de lleure

	Serveis de temps lleure
Definició	Servei dedicat a fer activitats de temps lliure per a persones amb discapacitat, promoguts per entitats jurídiques.
Objectius	Potenciar la integració social de les persones amb disminució per mitjà de la promoció d'activitats de caràcter cultural, convivencial, d'esplai, de vacances, etc.
Funcions	Informació, orientació i suport. Activitats socioculturals, recreatives, de lleure i de manteniment. Captació de voluntariat. Sensibilització, promoció i suport personal i social
Destinatari	Persones amb discapacitat. Població en general.
Perfils professionals	Monitor/a, auxiliar de monitor/a, tècnic/a en l'àmbit del lleure
Garantia de la prestació.	Subjecta a crèdits pressupostaris disponibles
Normativa reguladora	Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials

Font: Elaboració pròpia

Amb el traspàs de competències en matèria de serveis socials a les Comunitats Autònomes, Catalunya va reglamentar el desenvolupament dels CO al 1987 a partir de dues modalitats de serveis⁹¹:

1. *Els Serveis de Teràpia Ocupacional (STO), amb funcions:*

- d'ajustament personal, consistent en el conjunt d'activitats dirigides a l'usuari que, amb participació directa d'aquest, tenen per objecte una habilitació estructural de la persona i una millora de la relació amb l'entorn cívic
- ocupació terapèutica, consistent en tasques amb les quals, evitant les simples ocupacions rutinàries o estèrils, sempre que sigui possible, la persona amb discapacitat pugui adonar-se de l'assoliment d'un resultat material i satisfactori.

2. *Els Serveis Ocupacionals d'Inserció (SOI).*

El SOI s'afegeix dins l'estructura dels Centres Ocupacionals a partir de 1995, com a resposta a l'atenció d'aquelles persones amb disminució que, tot i tenint capacitat productiva, no es poden integrar a la vida laboral activa per manca d'oferta, almenys en un futur immediat i, contràriament, tampoc es poden acollir als programes de teràpia ocupacional pel fet que és inadequat a les seves característiques personals. S'estructura de forma diferenciada de les activitats productives pròpies d'un centre especial de treball i, per tant, ni en forma part ni en constitueix una fase prèvia del procés productiu. Són funcions pròpies d'aquest servei:

- L'ajustament personal i social per millorar la relació amb l'entorn.
- Les activitats prelaborals, enteses com a tasques destinades a afavorir l'adquisició o manteniment d'hàbits laborals i els coneixements professionals que puguin facilitar la integració futura dins l'àmbit laboral. El producte no pot ser objecte de comercialització.

⁹¹ Legislació que ha regulat els CO per a persones amb disminució: decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els Centres Ocupacionals per a Disminuïts, modificat pel decret 280/1993, de 28 de setembre. Ordre de 28 de juliol de 1992 de desplegament del decret 279/1987, modificada per l'ordre de 25 d'octubre de 1995.

Quadre 17: Descripció de les modalitats de serveis de Centres Ocupacionals

	Serveis de Centres Ocupacionals (CO)	
	Servei de Teràpia Ocupacional (STO)	Servei Ocupacional d'Inserció (SOI)
Definició^o	Servei d'atenció diürna de tipus rehabilitador	Servei d'atenció diürna de tipus rehabilitador
Objectius	Assolir la màxima integració social i laboral	Assolir la màxima integració social i laboral
Funcions	Ajustament personal. Ocupació terapèutica	Ajustament personal i social. Activitats prelaborals
Destinatari	Persones amb discapacitat en edat laboral no integrades en l'àmbit del treball. Grau d'afectació igual o superior al 65%	Persones amb discapacitat en edat laboral que tenen capacitat productiva per treballar en un centre especial de treball però que encara no es poden integrar laboralment en aquest tipus d'empresa. També les que estan pendents d'integrar-se en un servei de teràpia ocupacional.
Perfils professionals	Director/a, monitor/a, terapeuta ocupacional o educador especialitzat, psicòleg/loca o pedagog/a, treballador/a social i personal especialitzat. Ràtios de professionals segons nombre d'usuaris	Psicòleg/loca, treballador/a social, monitor/a. Ràtios de professionals segons nombre d'usuaris
Garantia de la prestació	Subjecta a crèdits pressupostaris disponibles	Subjecta a crèdits pressupostaris disponibles
Normativa reguladora	Decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els centres ocupacionals per a disminuïts	Decret 336/1995, de 28 de desembre, que regula el Servei Ocupacional d'Inserció en els centres ocupacionals per a persones amb disminució

Font: Elaboració pròpia

La llei de serveis socials de 1994 contemplava el Servei de Suport a la integració laboral (SSIL) dins la vessant d'atenció a la persona, que també queda recollit en la Llei 12/2007 com a SILL extern junt amb el "Servei complementari d'ajustament personal i social (SCAPS). Donat que es constitueixen com alternatives assistencials vinculades als Centres Especials de Treball, passen a dependre del Departament de Treball i ja no s'inclouen a la Cartera de Serveis Socials 2008-2009, per la qual cosa els descriurem a continuació en parlar dels serveis d'integració laboral⁹².

⁹² A partir del decret 259/1991, es van assignar al Departament de Benestar Social, actual Departament d'Acció Social i Ciutadania, les funcions i els serveis relatius a la integració laboral de les persones amb discapacitat. Un cop avaluat el funcionament dels CET i, donat que el Departament de Treball, mitjançant la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, té la funció de promoure mesures per a la integració en el mercat de treball de les persones en situació de risc d'exclusió, així com per a la inserció laboral de persones discapacitades, el febrer d'aquest any, a partir del decret 30/2009 s'estableix que correspon al Departament de Treball la gestió de la integració laboral de les persones amb discapacitat.

Faig una breu incursió en el fil conductor de l'exposició per afegir una referència als serveis destinats a les persones amb malaltia mental. No correspondria fer-ho en aquest espai on presento les modalitats de serveis de suport i d'atenció a la persona amb discapacitat intel·lectual, però, donat que el criteri adoptat per limitar la presentació ve dels serveis que ofereixen les EIS que constitueixen la unitat d'anàlisi, he d'incorporar els serveis que s'estan oferint actualment a les persones amb malaltia mental amb l'objectiu d'obrir el seu camp d'actuació.

Si bé en les legislacions de serveis socials anteriors a la del 2007 no es contempla la salut mental com una àrea d'actuació concreta, si que la llei actual, en referir-se a les prestacions de serveis, alhora que distingeix els serveis per a persones amb discapacitat segons el tipus d'afectació (intel·lectual, física, sensorial) també especifica els serveis adreçats a persones amb problemàtica social derivada de la malaltia mental. Com veiem, algunes de les modalitats de serveis coincideixen:

- Servei de suport a l'autonomia a la pròpia llar
- Serveis d'habitatges: servei de llar residència i servei de llar amb suport
- Servei de residència assistida
- Servei de club social
- Servei prelaboral
- Servei de tutela

No és l'objectiu d'aquesta tesi descriure'ls tots perquè les EIS que constitueixen l'unitat d'anàlisi s'adrecen específicament a persones amb discapacitat intel·lectual. Però, en els últims anys han implementat el Servei Prelaboral per donar resposta a les necessitats del col·lectiu de persones amb malaltia mental i que els ha permès aprofitar les seves infraestructures i equipaments per obrir-se a nous col·lectius i garantir una continuïtat en el creixement d'usuaris.

S'especifica que correspon a aquest departament la coordinació de les actuacions i la gestió dels CET, la seva autorització, l'adscripció del Registre de Centres Especials de Treball i tots els recursos humans i materials directament afectats a les funcions i serveis relatius a la integració laboral de les persones amb discapacitat.

Quadre 18: Descripció dels serveis prelaborals per a persones amb trastorns mentals severes

	Serveis prelaborals
Descripció	Servei social, d'intervenció en persones amb algun dels diagnòstics inclosos en la definició de trastorns mentals severes (TMS) per tal de procurar la seva capacitació i habilitació per iniciar un itinerari d'inserció laboral amb la finalitat d'aconseguir una integració laboral
Destinataris	Persones en edat laboral amb algun dels diagnòstics inclosos en la definició de trastorns mentals severes (TMS), estabilitzats i compensats de la seva malaltia
Perfils professionals	Coordinador/a, psicòleg/loga, treballador/a social, mestre de taller, monitor/a. Segons ràtios d'usuaris.
Garantia de la prestació.	Subjecta a crèdits pressupostaris disponibles

Font: Elaboració pròpia

4.2.2. La creació de treball per a persones amb discapacitat.

Fruit de la LLLSMI i de la posterior legislació que la desenvolupa, es defineixen les diferents modalitats d'accés al treball per integrar laboralment al grup de persones amb discapacitat.

Si bé les diferents modalitats que intenten facilitar l'accés al treball a les persones amb discapacitat tenen la mateixa finalitat (integrar laboralment aquest sector), cadascuna d'elles, de forma individual, pretén oferir cobertura a unes carències determinades detectades entre el conjunt de les persones amb discapacitat demandants de treball.

Les modalitats existents són complementàries entre si i pretenen incrementar les possibilitats de treball articulant mecanismes específics que no són excloents. Així, en aquest capítol presento la caracterització del treball en un entorn protegit i del treball en un entorn ordinari (també anomenat treball normalitzat o obert). Tanmateix presento la caracterització d'altres modalitats d'accés al treball que han estat menys utilitzades quantitativament com a mecanismes d'integració laboral, però que tenen un enorme potencial per integrar laboralment persones amb discapacitat atenent les seves característiques específiques: tipus de discapacitat, entorn social i econòmic i, potencial laboral entre d'altres. Em refereixo als Enclavaments Laborals i al Treball amb Suport.

4.2.2.1. El sector de treball protegit. Els Centres Especials de Treball (CET)

El *treball protegit* està format per sistemes o models pensats per incorporar al món del treball aquells grups que presenten un evident i elevat risc d'exclusió laboral com són entre d'altres col·lectius, el de les persones amb discapacitat. Per tant, l'objectiu bàsic del treball protegit consisteix a ajudar aquells col·lectius l'accés al món laboral dels quals i tot el que representa per a la seva inserció social, ha estat vetat, almenys temporalment. Així, el treball protegit ha de permetre convertir persones passives en ciutadans actius que contribueixin al propi sosteniment i al de la societat a la qual pertanyen.

La modalitat de treball protegit engloba serveis considerats com una via idònia de trànsit cap al treball ordinari per a totes aquelles persones amb discapacitat que, tot i ser capaces d'una certa activitat laboral, no assoleixen les expectatives mínimes de productivitat. És important la seva aportació en dos sentits: en primer lloc, perquè permet demostrar les capacitats laborals de les persones amb discapacitat (a ells mateixos, a les seves famílies i a la societat en general) i, en segon lloc, perquè contribueix a crear un entorn empresarial compost d'empreses i entitats amb projectes i estratègies d'expansió tot involucrant estaments públics i diferents agents socials, propers i sensibles, per intentar superar les limitacions inherents a la inserció laboral d'aquest col·lectiu⁹³.

Ara bé, una altra visió del treball protegit permet relacionar-lo amb els efectes que tota política de protecció pot generar si s'entén com un fi en si mateix i no com un mitjà per dotar d'instruments i competències necessàries per aconseguir ciutadans actius i autònoms. Les polítiques de protecció poden arribar a ser perilloses si es consoliden les ajudes (dispensades pels governs públics) de forma indefinida sense instar el canvi (social, econòmic, laboral, d'estil de vida ...) tot generant dependència dels col·lectius afectats. Això passa quan els governs afavoreixen més la inserció de les persones amb discapacitat via pensions en lloc de la inserció via ocupació⁹⁴ (Rius, 2005).

⁹³ En el capítol 6 veurem com no tots els serveis de treball protegit, oferts per les entitats que estudiem, compleixen amb les expectatives de promoció que els són atribuïdes; és a dir, que no totes prioritzen l'evolució de les persones amb discapacitat des del sector de treball protegit al mercat de treball ordinari.

⁹⁴ En molts casos, aquells que podrien exercir una activitat remunerada no ho fan perquè qui percep determinades pensions no poden treballar i beneficiar-se de l'ajuda. Si és cert que no només és responsabilitat de les polítiques ja que les persones (i les seves famílies) podrien optar a substituir les rendes de la pensió per la remuneració de l'activitat laboral. Això requereix d'una gran consciència per part de les famílies i, en alguns casos, una aposta arriscada ja que les garanties de treball no estan sempre assegurades.

Els CET es constitueixen com la principal modalitat de serveis de treball protegit junt amb les seves alternatives en l'àmbit assistencial adreçades a facilitar el manteniment i potenciació de les capacitats de les persones amb discapacitat ateses en relació a la màxima inserció laboral⁹⁵. Els serveis de suport a l'activitat desenvolupada en els CET són el Servei Complementari d'Ajustament Personal i Social (SCAPS) i el Servei de Suport a la Inserció Laboral (SSIL).

Plantejar la protecció de la capacitat laboral de treballadors amb discapacitat amb la finalitat d'aconseguir la seva integració social, ha de tenir necessàriament com a referent la presa de consciència que, precisament, la seva discapacitat els impedeix accedir al mercat de treball ordinari i els impossibilita prestar serveis professionals en les mateixes condicions i sota el mateix règim que s'aplica als treballadors no discapacitats.

Des d'aquesta perspectiva una empresa ordinària no es pot configurar com l'àmbit natural d'acollida d'aquest col·lectiu de treballadors. Per tant, es dona forma a un altre tipus de centres en els quals, sota un esquema principalment empresarial, tota l'activitat productiva està en funció del treball de les persones discapacitades, és a dir, que les funcions, tasques o treballs estan adequats i adaptats a la discapacitat del treballador. Aquesta és la idea primària i d'origen dels CET: serveis que tenen per finalitat la realització d'un treball real, de treball productiu, oferint a canvi una remuneració i serveis d'ajust personal i social tot configurant-se com una passarel·la des de la incapacitat productiva cap a una activitat productiva ordinària⁹⁶.

Així, les principals funcions del CET són: la *funció empresarial* i la *funció assistencial*. Realitzar un treball productiu participant regularment en les operacions del mercat és l'objectiu empresarial. La finalitat social va més enllà dels fins que deriven de l'esquema bàsic d'una relació laboral entesa com un intercanvi de treball per una remuneració. Es tracta d'una finalitat assistencial (no específica d'una activitat empresarial) que consisteix en l'oferiment de "serveis d'ajustament personal i social"

⁹⁵ En referir-me als usuaris dels CET ho faré com a "treballadors amb discapacitat" i no com a "persones amb discapacitat".

⁹⁶ "Los Centros Especiales de Empleo son aquellos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal" (Art. 42.1, LLISMI) Aquesta definició també queda recollida en l'art. 1 del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, que regula els Centres Especials de Treball. A Catalunya, l'Ordre del Departament de Benestar Social del 12 de juny de 1992, crea el registre de Centres Especials de Treball i la Comissió de Seguiment dels Programes d'Ajudes a la Inserció Laboral de les persones amb discapacitats.

als seus treballadors que, junt amb el desenvolupament d'una activitat productiva, poden possibilitar la consecució de l'últim fi dels CET: actuar com a mitjà d'integració del major nombre de persones amb discapacitat al règim de treball ordinari. Revisem algunes de les característiques d'aquestes dues funcions.

Pel que fa a la *funció productiva*, que imprimeix a les entitats la categoria d'empresa, la relació laboral entre el CET (empresa) i el treballador amb discapacitat és la més aproximada possible a les relacions laborals comunes definides per l'estatut de treballador i les seves normes reguladores. S'estableixen però una sèrie de peculiaritats derivades de les condicions específiques dels minusvàlids, de manera que es pugui aconseguir l'objectiu d'integració laboral propi dels CET⁹⁷:

- Per treballar en un CET, el treballador ha de tenir reconeguda, segons els barems oficials, una discapacitat igual o superior a un 33% i, com a conseqüència, una disminució de la seva capacitat de treball almenys igual o superior a aquest percentatge⁹⁸.
- El treball que realitzi el treballador amb discapacitat haurà de ser productiu i remunerat, adequat a les característiques individuals del treballador i que afavoreixi la seva adaptació personal i social de manera que no suposi un risc per a la seva salut.
- Les modalitats de contracte són les previstes en l'estatut dels treballadors excepte el de formació que té característiques especials. Pels contractes de treball a domicili queden excloses les persones amb discapacitat psíquica. En els contractes es pot pactar un període d'adaptació al treball amb l'objectiu de facilitar l'adaptació professional i/o completar la formació necessària pel lloc de treball.
- Pel que fa al salari, es puntualitzen algunes peculiaritats a allò que estableix l'estatut de treballadors: no es poden concedir incentius per estimular el rendiment que suposin un risc per a la salut i la integritat física i moral del treballador; s'estableixen dues gratificacions extraordinàries a l'any; es contempla la modalitat de *treball a baix rendiment* (25% menys de rendiment al normal).
- El treballador es pot absentar del treball per assistir a tractaments de rehabilitació mèdicofuncionals i per participar en accions d'orientació, formació i

⁹⁷ La relació laboral de caràcter especial queda regulada pel Real Decret 1368/ 1985 de 17 de juliol, modificat pel Real Decret 427/1999, de 12 de març

⁹⁸ La valoració del grau de discapacitat és emesa per uns equips multiprofessionals. A Catalunya la realitzen els Serveis de Valoració i Orientació a Persones amb Discapacitat de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) a través del Equips de Valoració i Orientació (EVO).

readaptació professional, amb dret a remuneració sempre que no superin els deu dies per semestre.

Ja hem dit que, en l'actualitat, es fomenta des d'instàncies socials i polítiques la inserció, preferentment, al mercat ordinari de treball, tot dirigint cap a aquest objectiu la majoria de mesures plantejades des de la igualtat d'oportunitats en l'accés i el manteniment de l'ocupació. Així, són molts els autors que expressen la conveniència d'integrar a la normativa bàsica, és a dir a l'Estatut del Treballador, la gran majoria de les especificacions previstes en la normativa que regula la relació laboral de caràcter especial de les persones amb discapacitat en els CET, com a peculiaritats d'una relació laboral ordinària en atenció a un col·lectiu específic. Es tractaria, doncs, d'integrar les llacunes existents en l'Estatut dels Treballadors en relació al treball de les persones discapacitades i exigir l'expressió d'especificacions referides a la limitació de la jornada laboral, la prohibició d'hores extraordinàries, etc.

Respecte a la segona funció, *la social*, la condició de cobrir les necessitats *d'ajustament personal i social* dels treballadors amb discapacitat mitjançant un equip interdisciplinari de professionals és el principal tret que caracteritza els CET ja que els atorga la categoria de "treball protegit" i els distingeix de la resta d'empreses ordinàries⁹⁹.

S'entenen per serveis d'ajustament personal i social els de rehabilitació, terapèutics, de integració social, culturals i esportius, que procuren al treballador discapacitat del CET una major rehabilitació personal i una millor adaptació de la seva relació social (art. 42.2 de la LLISMI)

A Catalunya es vol garantir aquesta funció social amb l'acció dels SSIL i, per tant, estan directament relacionats amb les activitats del CET¹⁰⁰. Es tracta d'un servei especialitzat l'objecte del qual és l'adaptació dels treballadors del CET a l'entorn laboral, en particular, i també al cívic. Són serveis que potencien el treball protegit amb l'objecte que els llocs de treball apleguin col·lectius de persones amb discapacitat que, sense aquest suport específic, no podrien assolir la condició de treballadors.

⁹⁹ L'art. 2 del Real Decreto 2273/1985 que regula els CET especifica, però, que "sin perjuicio de la función social que los Centros Especiales de Empleo han de cumplir y de sus peculiares características, su estructura y organización se ajustará a los de las empresas ordinarias".

¹⁰⁰ Creat a Catalunya a partir de l'Ordre de l'1 de març de 1990.

Les seves principals funcions són: fer propostes d'adaptació del lloc de treball i al lloc de treball, definir els objectius productius i laborals, potenciar l'aprenentatge i la promoció laboral, treballar l'adquisició d'hàbits laborals i relacionals, desplegar activitats de rehabilitació professional, potenciar les relacions humanes generades a l'entorn del lloc de treball, mantenir relacions amb l'entorn, i, la coordinació amb els serveis generals i especialitzats. Aquestes funcions s'instrumenten per mitjà d'equips interdisciplinaris que elaboren un Programa Individual d'Integració per a cada treballador amb discapacitat.

Per tant, veiem que aquests serveis (equips) actuen a dos nivells: sobre els propis treballadors del CET (SILL intern) i sobre el pas d'aquests al sistema ordinari de treball. Un cop assolida la integració, es vetlla perquè l'activitat laboral es realitzi sense discriminacions (SSIL extern). Aquesta distinció ha portat que alguns CET hagin creat un nou servei: el *Servei Complementari d'Ajustament Personal i Social (SCAPS)* per recollir les funcions d'ajustament adreçades als propis treballadors amb discapacitat els quals realitzen la seva activitat laboral en l'entorn del CET (que correspondria al SSIL intern), mentre que es manté la denominació del SSIL extern per referir-se als suports necessaris en el trànsit d'un treballador amb discapacitat a l'empresa ordinària.

A nivell estatal, l'any 2006 es regulen les Unitats de Suport a l'Activitat Professional (USAP) en el marc dels serveis d'ajustament personal i social dels CET¹⁰¹. Es regulen també els equips multiprofessionals, emmarcats dins aquests serveis, que ajuden a superar les barreres, obstacles o dificultats pròpies dels treballadors amb discapacitat dels CET en el procés d'incorporació a un lloc de treball, així com la seva permanència i progressió. La mateixa norma estableix la subvenció, com a via de finançament del cost laboral i de Seguretat Social, de les contractacions dels professionals que han d'integrar aquests equips (també regulats per aquest real decret).

Com hem vist, l'especificitat dels CET és que no són simples empreses, sinó entitats a les que se'ls afegeixen uns caràcters assistencials en funció, precisament, de la necessitat d'integració social i laboral dels treballadors discapacitats. Aquesta funció social-assistencial els fa subjectes d'una sèrie d'exigències no presents en les empreses ordinàries i que requereixen de suports per a la creació i viabilitat dels centres.

¹⁰¹ Real Decreto 469/2006, de 21 d'abril. Donat el procés de traspàs de gestió a les comunitats autònomes i en base a la competència de l'Estat en matèria de legislació laboral, els aspectes essencials d'aquest programa són d'aplicació en tot el territori nacional. La gestió i organització depèn de cada comunitat autònoma.

Un CET pot ser creat per qualsevol tipus d'institució o personalitat jurídica, pública o privada, amb o sense afany de lucre, que tingui capacitat jurídica i d'obrar per esdevenir empresa. Cal però complir una sèrie de requisits:

- Tenir un pla de viabilitat que garanteixi el sosteniment del centre i compleixi amb la finalitat de generar ocupació.
- La plantilla ha d'estar integrada per al menys un 70% de treballadors amb discapacitat.

Pel que fa al seu finançament, al marge de l'aportació dels promotors i de tercers, compten amb el rendiment de la seva activitat empresarial i amb els suports i ajuts de l'administració dins els programes de suport al treball. La tècnica més utilitzada ha estat la concessió d'ajudes i subvencions destinades a la creació dels propis CET i a la creació i manteniment de llocs de treball.¹⁰² Els principals ajuts de fons públics dels quals gaudeixen són els que els atribueixen la condició d'empreses protegides:

- Subvenció fins al 50% del salari mínim interprofessional (SMI) de cada treballador, al llarg de la seva relació laboral, que estigui donat d'alta a la Seguretat Social.
- Bonificació del 100% de les quotes patronals de la Seguretat Social.
- Subvenció per la creació de cada lloc de treball.
- Subvenció per l'adaptació del lloc de treball i l'eliminació de barreres arquitectòniques.
- Subvenció, per una sola vegada, per equilibrar i sanejar financerament els CET amb l'objectiu d'aconseguir la seva reestructuració per aconseguir nivells de productivitat i rendibilitat que garanteixin la seva viabilitat i estabilitat.
- Per als CET sense afany de lucre i declarats d'utilitat pública i imprescindibles, es preveu establir convenis amb les administracions que es materialitzin amb compensacions econòmiques destinades a equilibrar els pressupostos dels centres.

Històricament, els CET han estat empreses creades des de la iniciativa social (fet que justifica l'objecte d'estudi d'aquesta tesi) i s'han caracteritzat per ser entitats molt subvencionades per poder competir en el mercat i, alhora, donar resposta a les necessitats d'estructura i de personal. Segons González (1993), la condició de ser

¹⁰² La primera norma on es troba el suport a la creació de centres de treball protegit (d'acollida i foment del treball de treballadors amb minusvalidesa) és l'Orden Ministerial de 7 de noviembre de 1968. Aquesta ordre dona configuració jurídica als anomenats "Centres de treball per a treballadors minusvàlids definits com "toda entidad laboral de carácter público o privado, cuya plantilla esté integrada por trabajadores minusválidos aunque formen parte de la misma trabajadoras con capacidad normal que desempeñen puestos de instructores, capataces, monitores y otros de carácter técnico o que requieran para el desarrollo de su función la plena capacidad física y mental".

entitats empresarials subvencionades no els permet ser considerades empreses en elles mateixes ja que la seva viabilitat no s'aconsegueix per vies productives o mercantils derivades de la seva activitat. Nosaltres considerem que, al marge de les seves fonts de finançament, funcionen com una empresa amb activitat mercantil. Per altra banda, la contribució dels governs en el seu exercici d'afavorir la plena ocupació de la ciutadania no els resta atributs com a estructura empresarial.

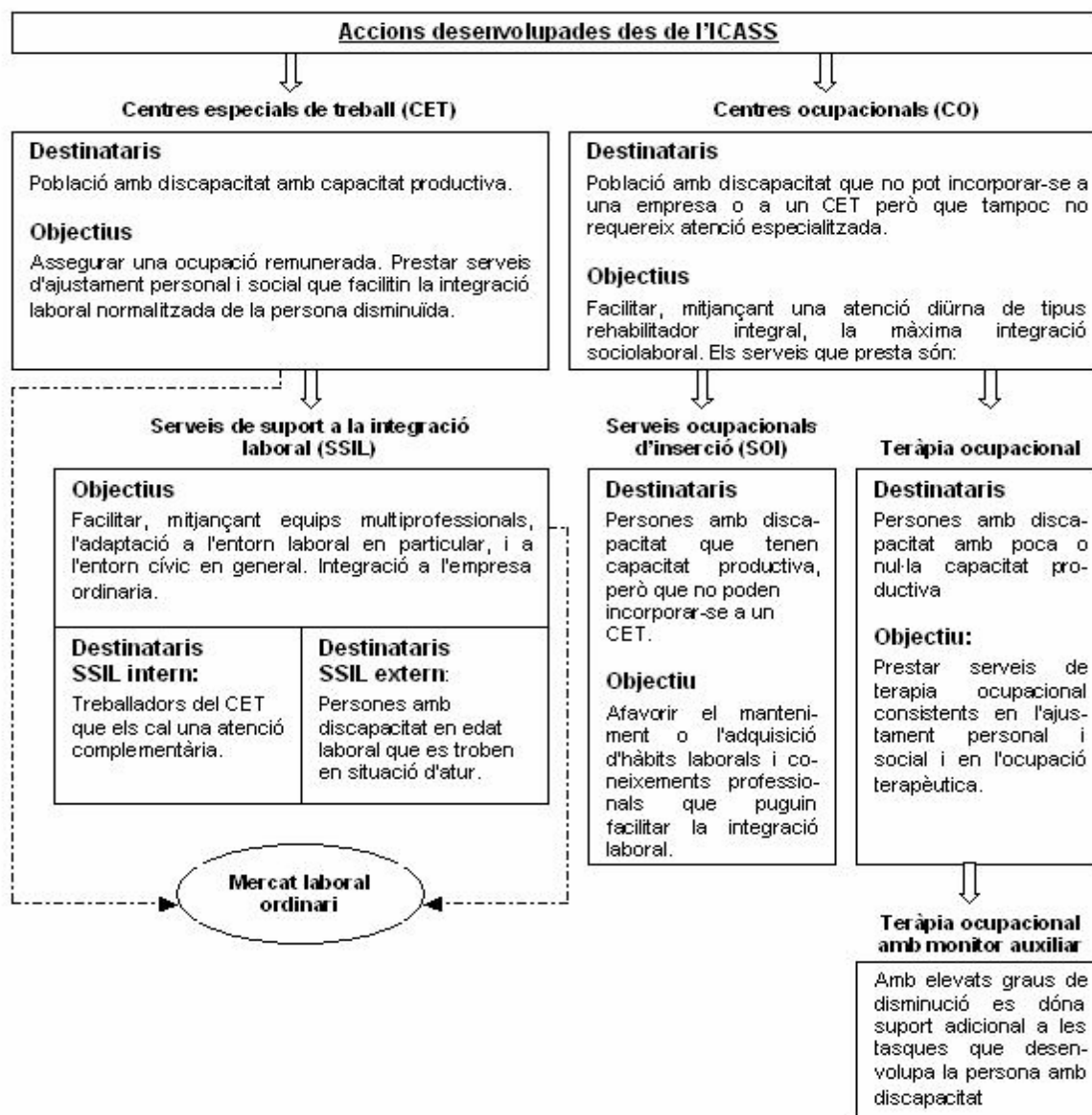
A nivell de competència administrativa, a Catalunya i fins l'actualitat, els Centres Especials de Treball han estat competència del Departament de Treball; tanmateix els corresponents serveis d'ajustament personal i social han estat competència del que actualment s'anomena Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya. A partir del 2009 passen a mans del Departament de Treball i, en concret de la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats. A meitats de febrer del 2009 encara no s'han concretat les noves directrius i els serveis d'ajustament personal i social continuen subvencionats pel Departament d'Acció Social i Ciutadania, si bé ja no consten a la Cartera de Serveis Socials per al 2008-2009.

En el següent quadre es sintetitzen els serveis d'integració sociolaboral (amb les seves alternatives assistencials) que es desenvolupen a Catalunya¹⁰³

Segons el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, a Catalunya l'any 2008 hi havia 216 Centres Especials de Treball registrats i, d'aquests, 201 amb programes de subvencions.

¹⁰³ Aquest quadre recull els serveis de CO com a serveis d'integració sociolaboral perquè la font recull les accions desenvolupades des de l'ICASS. En aquest capítol no he inclòs aquest servei en l'àrea laboral ja que no es tracta d'activitats emmarcades per una relació de caràcter contractual. D'acord amb la LLIMI, s'integren dins el Sistema de Serveis Socials. Per altra banda, la font encara vincula la competència dels CET al Departament d'Acció Social i Ciutadania.

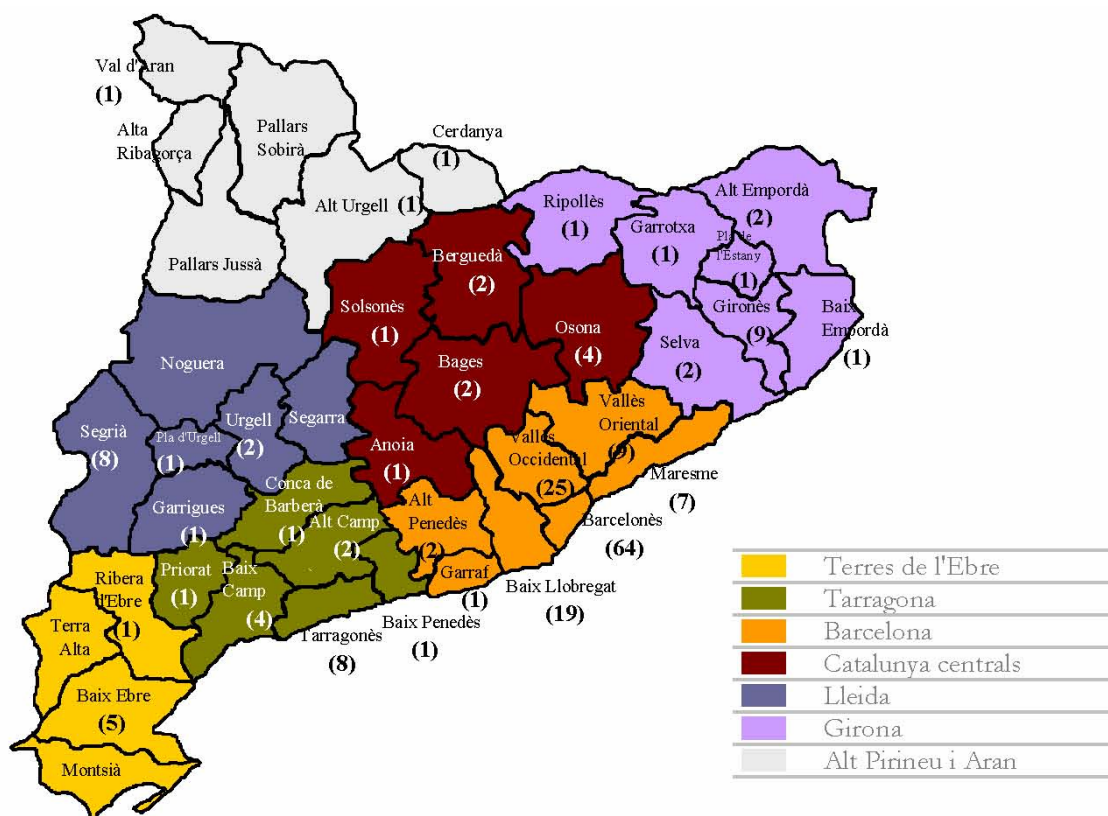
Quadre 19: Síntesi dels serveis d'inserció sociolaboral



Font: Departament de Benestar Social i Departament de Treball. Pla d'Inserció sociolaboral de les persones amb disminució (1998-2004). Departament de Benestar i Família (2003).

Com podem veure en aquest mapa de distribució de CETs per comarques existeix una forta concentració a l'àrea d'influència metropolitana de Barcelona. L'àmbit territorial de l'activitat que desenvolupen és d'una dimensió predominant a nivell comarcal amb un 55%, mentre que a nivell provincial representa un 23% i només un 15% actuen sobre tot el territori català:

Mapa 1: Distribució dels CET's a Catalunya per comarques



Font: Departament d'Acció Social i Ciutadania. Generalitat de Catalunya. Dades corresponents al 31/12/2007.

El perfil de la plantilla de personal dels CET a Catalunya, al 2008 és:

- 10.790 persones amb discapacitat
- El 67% de la contractació és indefinida
- Un 61% són homes, mentre que un 38'9% són dones.
- Hi ha predomini de persones amb discapacitat intel·lectual en un 58%, envers les discapacitats físiques (26%), sensorials (5%) i malaltia mental en un 11%.

Les empreses són de petita dimensió: el 62% dels centres tenen plantilles de menys de 50 treballadors i només un 17% dels centres en tenen més de 100. Existeix un fort predomini d'entitats sense afany de lucre que ofereixen serveis de CET. Aquestes són les dades corresponents a Catalunya a desembre de 2007:

Quadre 20: Forma jurídica de les entitats sense afany de lucre que ofereixen serveis de Centres Especials de Treball a Catalunya

Forma jurídica	%
Associacions. Fundacions	48,4%
Societat limitada	24,0%
Cooperativa	14,1%
Societat anònima	11,5%
Públic, promotor l'Ajuntament	2,1%

Font: Pla de Treball CET (2009-2010). Departament de Treball. Dades corresponents al 2007.

4.2.2.2. El sector de treball ordinari

Molts estudis evidencien els avantatges del treball ordinari (Genelioux, 2002; Pallisera et al., 2001b, 2003b; Verdugo et al., 1998, 2001; Vilà et al. 2002). Precisament, l'esperit de la LLISMI és aconseguir la màxima integració laboral de les persones amb discapacitat a l'empresa ordinària. Malgrat tot, de moment a Espanya, tenen més pes les fórmules de treball protegit que les mesures orientades a afavorir la inserció en el mercat ordinari.

Són molts els elements que entren en joc en la inserció de les persones amb discapacitat al mercat ordinari: els agents contractants, les modalitats contractuals, l'acompanyament i acoblament de les persones amb discapacitat al lloc de treball, la formació, les mesures de reserva de llocs de treball per a persones amb discapacitat... De la consideració d'aquests aspectes sorgeixen diferents mesures de foment d'aquesta inserció laboral.

L'objectiu d'aquest apartat és fer una breu aproximació a diferents aspectes que suposen un incentiu i faciliten la inserció de les persones amb discapacitat a l'empresa ordinària donat que regulen l'acció de les EIS objecte d'estudi d'aquesta tesi pel que fa al compliment de la seva funció com a empreses d'inserció laboral. Alhora, reforcen la importància dels serveis que ofereixen les entitats com a entorn de "treball protegit".

Abans però presento una síntesi dels avantatges de la contractació de persones amb discapacitat¹⁰⁴:

1. A nivell *productiu*:

- Constància i implicació. Una persona amb discapacitat té un significatiu nivell d'implicació a l'empresa on treballa; se sent part d'un equip.
- Esforç i superació. Les persones amb discapacitat tenen una gran motivació i predisposició per fer una feina que respongui a les seves capacitats. En aquest sentit, valoren especialment participar en el procés productiu com a recompensa del seu esforç de superació.

2. A nivell social:

- Imatge corporativa. Poder oferir un valor afegit a la imatge de l'empresa davant els seus clients i competidors.
- Relació empresa societat. Construir ponts de diàleg i col·laboració amb entitats socials del territori.
- Cultura empresarial. Fomentar una cultura empresarial amb caràcter propi, en la línia que la inserció laboral de les persones amb discapacitat és una oportunitat per a l'empresa.

3. A nivell econòmic:

- Bonificacions a les quotes de la Seguretat Social. La quantia de les bonificacions està en funció del tipus de contracte i en alguns (contracte indefinit i temporal amb un mínim de 12 mesos) també es distingeix per gènere i augmenta quan es tracta d'una discapacitat severa¹⁰⁵.
- Subvencions a la contractació indefinida. La quantia de la subvenció varia segons si es tracta d'un contracte indefinit, d'un contracte d'indefinit per a treballadors procedents d'enclavament laboral, o per la conversió d'un contracte temporal a indefinit. Implica també una deducció de l'impost de societats per cada persona/any d'increment mitjà de la plantilla de treballadors amb discapacitat respecte l'exercici anterior¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Extreta de la Guia d'ajuts a la contractació de persones amb discapacitat del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya 2008.

¹⁰⁵ Les quanties exactes per tipus de contracte es poden consultar al Ministeri de Treball i Immigració.

¹⁰⁶ Més endavant aprofundim el tema dels Enclavaments laborals ja que vinculen les empreses ordinàries contractants amb els CET, servei que ofereixen les entitats estudiades. La resolució d'aquestes subvencions correspon a la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya

- Subvencions per a l'adaptació de llocs de treball, supressió de barreres o dotació d'equips de protecció social. Subvenció prevista per a tots aquells contractes d'una durada mínima de 12 mesos que requereixin d'una adequació del lloc de treball fins a una quantitat de 902 €

Aquestes són altres mesures de suport a la inserció laboral de les persones amb discapacitat:

- Suport a la contractació d'un tècnic d'acompanyament a la inserció laboral de persones amb discapacitat o malaltia mental. L'objectiu és oferir una compensació de despeses relatives als costos de salaris, desplaçaments i dietes de la persona contractada, amb una quantia màxima de 25.000 €
- Subvencions per a la promoció de l'ocupació autònoma amb l'objectiu de facilitar l'inici de la seva activitat. La quantia és de 5.000 € en el cas dels homes i 6.000, en el de les dones.
- Capitalització de l'atur i subvencions a l'abonament de quotes a la Seguretat Social per a treballadors autònoms
- Incentius a la incorporació en empreses d'economia social: cooperatives i societats laborals. Consisteixen en la subvenció fins a 10.000 € per la incorporació de persones discapacitades ocupades a jornada completa o una quantia proporcional a temps parcial i, una bonificació del 50% de la quota al Règim especial de treballadors autònoms durant 5 anys per aquells que s'estableixin com autònoms i vinculats a un projecte d'autoocupació aprovat per l'administració.
- Programa d'iniciatives locals d'ocupació per empreses de nova creació de fins a 25 persones de plantilla que hagin obtingut la qualificació d'iniciativa local d'ocupació (I+O), amb dret a una subvenció per cada contracte.
- Programes formatius per a persones amb discapacitat.
- Autorització de mesures alternatives a la quota de reserva per a empreses de 50 o més persones treballadores¹⁰⁷.

a) La Reserva de Treball com a mesura d'acció positiva

La reserva de treball, regulada a nivell legal per l'article 38.1 de la LLISMI, constitueix una de les bases fonamentals del treball normalitzat de les persones amb discapacitat. La LLISMI va establir una quota de reserva del 2% dels llocs de treball, en empreses amb més de 50 treballadors (independentment que siguin fixos), per a persones amb

¹⁰⁷ Abordo amb més profunditat les mesures alternatives en el proper apartat en la mesura que incideixen en l'activitat desenvolupada per les entitats

discapacitat. Té la voluntat de ser una mesura d'acció positiva adreçada a fomentar la inserció (laboral, però també social) de les persones amb discapacitat. Aquest sistema de quota és una obligació empresarial regulada per decret al 1983. Ha estat, però, una mesura habitualment oblidada, desconeguda i incomplerta de forma generalitzada (si bé el seu incompliment està tipificat com a infracció greu de l'empresari).

El Col·lectiu IOÉ (2003: 121) és taxatiu i afirma que *“la reserva de places és sistemàticament incomplerta tant per les empreses privades com per l'Administració”*. Sánchez-Cervera (2000) assenyala que el règim de quotes s'ha aplicat amb escassa efectivitat, faltant-li un decidit suport dels interlocutors socials i de les empreses. Per Esteban (2001), algunes de les claus que ho poden explicar són: els elevats nivells d'atur, una certa resistència empresarial a la contractació de persones amb discapacitat i els freqüents dèficits formatius del col·lectiu, entre d'altres. Les empreses no compten amb el suport dels equips multiprofessionals ni per a la valoració dels diversos llocs de treball que puguin ser ocupats per persones amb discapacitat, ni per a la valoració de les adaptacions pertinents, ni per al seguiment del treballador.

Atès aquest incompliment de la reserva de treball s'han produït diverses reformes legislatives per tal d'intentar garantir l'efectivitat de la quota de reserva¹⁰⁸.

L'objectiu no és revisar totes les reformes, sinó que ens centrarem en les *mesures alternatives* per al compliment de la reserva amb caràcter excepcional. És l'element més innovador de l'actual règim jurídic ja que les empreses obligades podran eximir-se del compliment directe de la reserva, de forma parcial o total, si es compleix la condició d'excepcionalitat i s'apliquen mesures alternatives. En aquest sentit sembla una aposta per aconseguir una major efectivitat de la norma, però hem de ser conscients que és a costa de perdre un cert grau d'autenticitat de la voluntat de la LLISMI quan es va preveure aquesta modalitat d'inserció a la l'empresa ordinària per a les persones amb discapacitat.

Són dues les qüestions que ens interessa abordar: el requisit d'excepcionalitat i el contingut de les mesures alternatives.

¹⁰⁸ Les lleis 66/1997 i 50/1998 han introduït aquestes reformes que s'han desenvolupat reglamentàriament mitjançant el Real Decret 27/2000, de 14 de gener de Mesures Alternatives. Amb l'objectiu d'agilitzar i simplificar els procediments per sol·licitar la declaració d'excepcionalitat en el compliment de la quota de reserva s'aprova el Real Decret 364/2005, de 8 d'abril.

El *requisit d'excepcionalitat* determina les situacions en què es poden introduir les mesures alternatives. Segons Rodríguez-Piñero (2003) l'excepcionalitat podrà ser "tasada" i "no tasada". La "tasada" es fonamenta en la impossibilitat acreditada de reclutar els treballadors necessaris amb discapacitat per cobrir els llocs de treball reservats; aquesta es dóna per la no existència de demandants de treball amb discapacitat inscrits en els serveis públics de col·locació, o bé per la falta d'interès per l'oferta tot i existir demandants d'ocupació. Quan aquesta situació es certifica es produeix la causa d'excepcionalitat la qual s'ha de revisar al cap de dos anys. Estem d'acord amb allò que assenyala Esteban (2001):

"No parece de recibo que la empresa se exima de su obligación de empleo efectivo formulando exclusivamente ofertas de empleo de personal directivo y/o de alta cualificación; con frecuencia difíciles de cubrir por personas con discapacidad. Por ello convendría la introducción de algún elemento corrector (...). A título de ejemplo, la obligación de tramitar la oferta ante entidades colaboradoras especializadas en la intermediación de personas con discapacidad". Esteban (2001: 85):

Respecte a les causes d'excepcionalitat "no tasades", el text del real decret que regula les mesures alternatives en suggereix algunes com "*las peculiaridades de carácter productivo, organizativo, técnico, económico, etc. que motiven la especial dificultad para incorporar trabajadores discapacitados a la plantilla de la empresa*" (art. 3.1, Real Decreto 27/2000). Estem, doncs, davant d'un plantejament molt flexible a l'hora d'establir la condició d'excepcionalitat en la reserva de treball que reforça l'aplicació de les mesures alternatives¹⁰⁹.

El segon aspecte són les *mesures alternatives* que s'ofereixen a aquelles empreses que no puguin complir (caràcter d'excepcionalitat) amb la quota de reserva contractant treballadors amb discapacitat. Les mesures són les següents:

1. La *compra de béns o serveis* a CET's o a treballadors autònoms amb discapacitat. Els contractes han de tenir un valor tres vegades superior al SMI anual de cada treballador amb discapacitat que es deix de contractar.¹¹⁰

¹⁰⁹ Cal dir que la clau de l'excepcionalitat no es troba només en les causes sinó també en la posterior intervenció administrativa que les acredita i certifica. No la desenvolupem ja que, per aquesta tesi, ens interessa bàsicament presentar aquesta possibilitat que, com veurem, reforça les possibilitats i també les responsabilitats dels CET i, per tant, del treball protegit.

¹¹⁰ A Catalunya existeixen diferents ajuts per finançar iniciatives de treballadors amb discapacitat com autònoms, convocats pel Departament de Treball de la Generalitat: subvencions a fons perdut per l'inici de l'activitat, subvencions per assistència tècnica i subvencions per l'amortització parcial dels préstecs destinats a la inversió. El Departament d'Acció Social i Ciutadania també ofereix ajuts: subvenció parcial dels interessos dels préstecs i subvenció per inversió en capital fix. No es preveuen reduccions o bonificacions a la Seguretat Social.

2. La *donació* a entitats que es dediquin a la generació d'ocupació per a persones amb discapacitat. Són donacions i accions de patrocini de caràcter monetari (quantia equivalent a una vegada i mitja la suma anual del SMI de cada persona amb discapacitat que es deixa de contractar) pel desenvolupament d'activitats d'inserció i de creació d'ocupació a favor de les persones amb discapacitat¹¹¹.
3. La constitució d'un enclavament laboral¹¹².

Com es pot apreciar, les diferents mesures alternatives, ja sigui des de l'increment de l'activitat dels CET com des de l'aparició d'enclavaments laborals, són mesures que potencien el "treball protegit" i poden facilitar la fugida de les empreses ordinàries de la integració real de les persones amb discapacitat. Per tant, poden allunyar el compliment efectiu de l'esperit de la LLISMI, és a dir, la integració de les persones amb discapacitat a l'empresa ordinària, com el principal nivell de normalització laboral.

Esteban (2003) també reconeix que l'aplicació de les mesures alternatives a la reserva de treball poden donar lloc al reforçament del treball protegit. Considera important la manca de control dels resultats d'aquestes mesures que transfereixen la responsabilitat als CET, bàsicament, per potenciar accions facilitadores per a la inserció de les persones amb discapacitat al mercat ordinari. Algunes d'aquestes accions, com veurem en el capítol 6, estan relacionades amb la formació; si bé posar en marxa un ambiciós programa de formació no té perquè implicar la mobilitat com a entorns ordinaris.

"La flexibilitat amb què s'ha obert la porta a les mesures alternatives a la reserva de treball pot esdevenir perniciosa perquè aquestes mesures poden ser la nova via d'escapament a l'eficàcia de la reserva de treball". (Rius, 2005: 64)

b) Els enclavaments laborals

Un enclavament laboral consisteix en un contracte entre una empresa del mercat ordinari de treball (anomenada col·laboradora), i un CET per a la realització d'obres o serveis que tinguin relació directa amb l'activitat normal de l'empresa¹¹³. Un grup de treballadors amb discapacitat del CET es desplaça de forma temporal a l'empresa

¹¹¹ L'entitat beneficiària serà la fundació o associació d'utilitat pública que tingui per objectiu, entre d'altres, la formació professional i la inserció laboral o la creació de treball a favor de les persones amb discapacitat. Aquestes són les EIS objecte d'aquesta tesi.

¹¹² Davant les disfuncions que obstaculitzen la correcta aplicació de les mesures, s'aprova el Real Decret 364/2005, que regula el compliment alternatiu i afegeix com a excepcionalitat de la quota de reserva la constitució dels enclavaments laborals.

¹¹³ Regulats pel Reial Decreto 290/2004, del 20 de febrer.

col·laboradora però manté, en tot moment i a tots els efectes, la relació laboral amb el CET que dirigeix i organitza el treball en els enclavaments amb encarregats responsables de l'equip de producció¹¹⁴.

La regulació d'aquesta modalitat ressalta dues idees que ens semblen interessants. Per una banda, permet promoure l'ocupació de persones amb discapacitat que, pel seu grau d'afectació o per l'especificitat d'aquesta, presenten especials dificultats per accedir al mercat ordinari de treball¹¹⁵. Per altra, els enclavaments laborals es configuren com una "subcontractació" d'obres i serveis entre un CET i una empresa ordinària, acompanyada, però, de determinades cauteles i garanties lligades a l'especificitat del col·lectiu al qual s'adrecen. Es reforça, així, el règim jurídic general de la subcontractació.

Així, les finalitats dels enclavaments són:

- Afavorir el trànsit de les persones amb discapacitat dels CET al treball en empreses del mercat de treball ordinari
- Completar i millorar l'experiència professional de les persones amb discapacitat mitjançant tasques, treballs i funcions pròpies de l'entorn del mercat ordinari
- Aconseguir que l'empresa del mercat ordinari en què es realitza l'enclavament laboral tingui un millor coneixement de les capacitats i aptituds reals dels treballadors amb discapacitat com a pas previ a la seva eventual incorporació a la plantilla de l'empresa
- Possibilitar el creixement de l'activitat desenvolupada pels CET i, per tant, la creació de treball estable per a persones amb discapacitat
- Facilitar a les empreses col·laboradores el compliment de l'obligació de la quota de reserva legal del 2% de treballadors amb discapacitat¹¹⁶. Ho facilita en dos sentits: primer, perquè facilita la incorporació a la plantilla de l'empresa ordinària i, segon, perquè és una mesura alternativa de caràcter excepcional al compliment d'aquesta quota de reserva per a les empreses exemptes del compliment directe

¹¹⁴ Un enclavament ha d'estar format per almenys 5 treballadors si la plantilla de l'empresa col·laboradora és de 50 o més treballadors, o almenys 3 si la plantilla és inferior.

¹¹⁵ Almenys un 60% dels treballadors de l'enclavament haurà de presentar algun d'aquests perfils: persones amb paràlisi cerebral, persones amb malaltia mental o persones amb discapacitat intel·lectual amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%; també, persones amb discapacitat física o sensorial amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 60%. La resta de treballadors de l'enclavament, és a dir el 40% hauran de tenir un grau igual o superior al 33% (Art. 6 del Real Decret 290/2004)

¹¹⁶ Establerta per la LLISMI i reforçada per la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'Empleo, quan s'habilita al govern a establir programes específics adreçats a fomentar l'ocupació de les persones amb especials dificultats per accedir al mercat de treball ordinari.

de l'obligació de reserva de llocs de treball per a treballadors amb discapacitat. Ho abordarem més endavant.

S'estableixen incentius per part de l'empresa col·laboradora per a la contractació, amb caràcter indefinit, de treballadors de l'enclavament que presenten especials dificultats en l'accés al mercat ordinari de treball:

1. Subvenció per cada contracte de treball en funció de si és a jornada completa o a temps parcial¹¹⁷.
2. Bonificació del 100% en les quotes empresarials de la Seguretat Social
3. Subvenció per a l'adaptació del lloc de treball i l'eliminació de barreres arquitectòniques.

Es tracta d'ajudes que haurien de convertir aquesta modalitat de generació de treball en una important via d'integració laboral per a les persones amb discapacitat.

Ara bé, la temporalitat dels enclavaments (mínim tres mesos i màxim tres anys) i les poques garanties d'incorporació posterior (malgrat els incentius) dels treballadors a l'empresa ordinària, ens permet apuntar que és una mesura més de treball protegit però que resulta insuficient per fomentar la integració de les persones amb discapacitat al mercat ordinari (Rius, 2005).

Si considerem que els enclavaments laborals permeten incrementar la càrrega de treball dels CET, millorar els seus processos productius i generar un increment de la seva productivitat, estem davant d'una mesura d'entrada positiva per als CET (Laloma, 2007). Tanmateix, la temporalitat de l'enclavament suposa que quan la relació contractual amb l'empresa col·laboradora s'acaba, el CET perd uns llocs de treball però manté els treballadors als quals ha de resituar en les diferents activitats productives que té com a empresa. Per altra banda, si la relació laboral del treballador de l'enclavament és amb el CET i l'organització i direcció de l'activitat també l'han de gestionar aquests, el principal pes de la mesura recau sobre el CET. Per tant, malgrat la finalitat de la mesura, esdevé una nova modalitat de treball protegit.

¹¹⁷ El Real Decret 290/2004 estableix una subvenció de 7.814 € per contracte a temps complet.

c) El treball amb suport

El treball amb suport és un model d'integració laboral per a persones amb discapacitats que va començar a desenvolupar-se als Estats Units als anys 80. Aquest model va sorgir a Catalunya, a principis dels anys 90, d'entitats d'iniciativa social que treballaven per la inserció social i laboral de persones amb discapacitat i de l'experiència de formació ocupacional del Departament de Treball¹¹⁸. Encara no compta amb un marc regulador i, per tant, no ha generat els nivells d'integració laboral que s'esperaven; per altra banda, aquest model precisa d'una assignació mantinguda de recursos materials i professionals per part de les entitats promotores, superiors als requerits pels CET i els Enclavaments Laborals. És indubtable, però, la seva capacitat com a generador d'ocupació per a persones discapacitades que difícilment podrien accedir a ocupar un lloc de treball per mitjà d'altres vies. Junt amb els enclavaments laborals poden ser considerats com a fórmules mixtes d'integració ja que s'utilitzen recursos del "treball obert" i del "treball protegit" per oferir llocs de treball al col·lectiu de persones amb discapacitat (Laloma, 2007: 44).

Anem, però, a veure en què consisteix. És tracta d'un model metodològic d'integració laboral que facilita la incorporació al treball ordinari als col·lectius de persones amb limitacions significatives de caràcter físic, psíquic o sensorial, a través d'un conjunt d'estratègies i procediments tècnics de suport, ajustats a les necessitats dels treballadors amb discapacitat.

Es basa en quatre punts fonamentals:

- 1.- Treball integrat en empreses normalitzades i amb condicions el més similar possible a les dels companys sense discapacitat que porten a terme activitats equiparables.
- 2.- Entrenament dins del lloc de treball de manera que primer s'ubica a la persona en un lloc i allà mateix se li proporciona l'entrenament necessari per portar-lo a terme.
- 3.- Remuneració, des del primer moment, com qualsevol altre treballador.
- 4.- Suport i ajuda, al llarg de la vida laboral, per possibilitar el manteniment del lloc i

¹¹⁸ Per tant, aquesta experiència metodològica s'emmarca dins el conjunt d'actuacions dirigides a la integració laboral de col·lectius amb especials dificultats d'inserció i forma part del model català de formació ocupacional.

A Catalunya existeix, des de 1996, ACTAS (Associació Catalana de Treball amb Suport) que aplega diverses entitats d'iniciativa social col·laboradores del Departament de Treball. De les entitats objecte d'estudi d'aquesta tesi només en forma part Aprodisca.

del rendiment requerit. Aquesta ajuda fluctua al llarg del temps en funció de la situació de la persona. La base es troba en el "suport": *"El suport intenta disminuir la distància entre la persona amb discapacitat i el mercat laboral (...); el suport acompanya el treballador en la presa de decisions i, durant tot el procés d'inclusió sociolaboral, s'intenta estimular, en la mesura de les possibilitats del treballador amb discapacitat, les capacitats latents incidint en elles i disminuint les seves limitacions"* (Serra i Bellver, 2002:6). Per tant, és un programa centrat en el treballador, en les seves característiques, potencialitats i circumstàncies personals.

Alhora, proporciona una intermediació amb l'objectiu d'establir camins formals de diàleg amb els agents de l'entorn per disminuir la distància entre el demandant de treball i les ofertes (García i Rueda, 2002). Contribueix, doncs, a incrementar la sensibilització social i empresarial vers aquest col·lectiu.

Segons Wheman, el Treball amb Suport implica aconseguir *"un treball competitiu i remunerat en entorns integrats per aquells individus que tradicionalment no han tingut aquesta oportunitat mitjançant la utilització de preparadors laborals preparats adequadament i el foment de la formació sistemàtica, el desenvolupament laboral i els serveis de seguiment, entre d'altres"* (a Centre de Formació Ocupacional Jaume Cuspina, 1998: 29)¹¹⁹.

Les principals fases de la metodologia de Treball amb Suport són:

- 1.- Acollida i valoració de les capacitats productives de la persona amb discapacitat que s'ha d'acollir al programa.
- 2.- Formació. Pot comprendre diferents etapes: prelaboral, en què es treballen els hàbits personals, socials, instrumentals i laborals; orientació professional cap a un sector determinat i formació laboral a l'empresa per entrenar habilitats específiques del lloc de treball (generalment a través de pràctiques prèvies a la contractació). Part d'aquesta formació, a Catalunya, s'ofereix a través dels cursos de formació ocupacional de la Direcció General d'Ocupació del Departament de Treball.
- 3.- Prospecció de treball. Contactes amb les empreses per explicar als responsables de la contractació, el programa de Treball amb Suport. L'objectiu és aconseguir empreses contractants.
- 4.- La contractació de la persona amb discapacitat. Implica l'anàlisi del perfil del lloc de treball, les tasques i habilitats necessàries i les característiques de l'ambient físic i

¹¹⁹ Citat per Rius (2005: 79).

humà. A partir d'aquí es selecciona el candidat i s'incorpora al lloc de treball. Inicialment, el "preparador laboral" acompanya el treballador durant una gran part del seu horari laboral i, a mesura que aquest s'adapta al seu lloc de treball, va reduint el seu control i retirant el suport; si bé sempre serà un referent davant qualsevol incidència. Tanmateix s'estimula el creixement de les interaccions socials amb la resta de treballadors no discapacitats perquè aquests esdevinguin "suports naturals".

En síntesi, en aquest capítol he fet una exposició i descripció de les diferents modalitats d'atenció a la persona amb discapacitat intel·lectual a Catalunya que cobreixen els dos nivells d'atenció: els serveis de suport i atenció personal i els serveis d'inserció laboral, que alhora contempen un nivell d'atenció, d'acompanyament i d'ajustament social en l'entorn del treball. Es tracta d'una realitat que adquireix molta més magnitud i complexitat quan el conjunt dels serveis són implementats per un mateix organisme, com és el cas de les EIS objecte d'estudi. La distinció d'aquests dos nivells i/o àmbits d'actuació també posa de manifest la complexitat de la seva gestió donat que cadascun d'ells està vinculat a nivell competencial amb diferents departaments de l'administració autonòmica. Per altra banda la viabilitat del desenvolupament de serveis de CO, que pertanyen al nivell de suport i d'atenció a la persona, requereix vincular les activitats per a la teràpia ocupacional amb les activitats laborals que es realitzen en el CET.

Presentar aquests aspectes és bàsic per enquadrar el context institucional i normatiu al que han estat vinculades les EIS al llarg de tota la seva trajectòria. Així, l'objectiu de la segona part de la meua tesi que integra els tres pròxims capítols és analitzar quin ha estat l'impacte que la definició i concreció del sistema ha tingut en una iniciativa social privada constituïda com el principal agent d'atenció d'aquest col·lectiu i, alhora, quina ha estat la capacitat d'influència de les EIS en la definició del sistema. Ho faré analitzant tres grans categories: a) l'estructura organitzativa i de gestió, b) l'activitat i serveis que ofereixen, i c) els diferents nivells de relació amb organismes externs, principalment amb l'administració pública. Veurem com la concreció dels serveis i modalitats d'atenció corresponents als dos nivells, en resposta a les necessitats del col·lectiu emergent, ha vertebrat tant la trajectòria de les EIS com la realitat actual del sistema de serveis socials d'atenció a la discapacitat intel·lectual.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

SEGONA PART

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL V.

L'estructura organitzativa i de gestió

En aquest capítol analitzo la vessant organitzativa i de gestió de les entitats d'iniciativa social (EIS) que ofereixen serveis d'integració social i laboral a les persones amb discapacitat intel·lectual. Donat al caràcter diacrònic de l'estudi la dimensió temporal travessa totes les categories d'anàlisi, de manera que els diferents moments sociopolítics en què es desenvolupa l'activitat d'aquestes entitats influeixen en aspectes tant fonamentals com les formes jurídiques adoptades, els processos de fusió i de fissió viscuts per les entitats, els lideratges, els recursos humans, les activitats i serveis que ofereixen, entre d'altres. Les entitats han experimentat importants canvis a nivell organitzatiu i de gestió, passant d'una estructura feble centrada bàsicament en lideratges socials vinculats a trajectòries vitals i a processos de consolidació de valors personals en els seus inicis, a estructures molt més complexes i professionalitzades en l'actualitat.

He agrupat les entitats objecte d'estudi en dos grups que configuren dos models diferenciats bàsicament a partir de les persones que lideren la iniciativa i de la forma jurídica que adopten. Les EIS del primer model, integrat per sis de les entitats estudiades, i que constitueixen la principal unitat d'anàlisi d'aquesta recerca, sorgeixen de forma exclusiva de la iniciativa de pares, tutors o representants legals de persones afectades per una discapacitat psíquica i es constitueixen inicialment com a associació¹²⁰. Les del segon model, integrat per tres de les entitats, configuren un grup més heterogeni, neixen de la mà de persones que desenvolupen un rol professional on no es prioritza tenir una relació personal i familiar amb la discapacitat i adopten la forma jurídica de cooperativa¹²¹. Tal i com he especificat a l'apartat metodològic la principal unitat d'anàlisi d'aquesta tesi la constitueixen les EIS del primer model, és a

¹²⁰ A banda de ser el model que inclou un major nombre de les entitats que realitzen la seva acció en el Camp de Tarragona, és el més homogeni i inclou les entitats que han sofert un major creixement tant en estructura organitzativa com en oferta de serveis i impacte en el territori.

¹²¹ He agrupat en aquest model entitats que presenten certes divergències pel que fa al lideratge inicial: dues cooperatives creades per socis professionals i una cooperativa de pares de persones afectades i de professionals.

dir, les que sorgeixen exclusivament de la iniciativa de familiars de persones afectades per la discapacitats. De manera que l'experiència i la realitat de les tres entitats que sorgeixen com a cooperatives la incorporo en la mesura que aporta contrast, bàsicament, en aquells aspectes que tenen a veure amb l'estructura organitzativa i de gestió, que desenvolupo en aquest capítol.

Estudiar la dimensió interna requereix analitzar la distribució de poder, això és, els mecanismes de presa de decisions i les relacions que mantenen els seus membres en el sí de la pròpia organització. Estudiem, doncs, la finalitat i l'activitat desenvolupada per les entitats que defineix la missió i visió que impregna la seva acció, les formes jurídiques que adopten, els principals canvis en les estructures de gestió, el perfil i carisma de les persones que en protagonitzen el lideratge i el rol i funcions de les famílies, en tant que constitueixen la base social de les organitzacions que integren el primer grup o model d'entitats.

Altres elements externs que incideixen en les estructures internes de les entitats tenen a veure amb les relacions de les organitzacions amb el seu entorn: amb l'entorn geogràfic més immediat, és a dir, amb les institucions, empreses i agents socials del territori de l'àrea d'influència de l'entitat i amb les entitats del sector que ofereixen el mateix tipus d'activitat més enllà de la proximitat territorial. Donat que la relació amb l'administració local i autonòmica és determinant per a la configuració de les estructures de gestió, l'anàlisi en profunditat del seu impacte l'abordo en el capítol 7.

Proposo utilitzar com a eix estructurador del capítol aquest doble model d'entitats abans definit, si bé la pauta de l'anàlisi vindrà determinada per les "d'origen d'afectats", atenent els elements interns i externs i resseguint l'evolució viscuda per les entitats des del seu inici fins a l'actualitat, tot apuntant les possibilitats i expectatives de futur.

5.1. La finalitat. La renovació constant dels objectius

La gènesi de les entitats a finals dels anys 70 està relacionada generalment amb la satisfacció de necessitats no cobertes per l'administració. Sorgeixen com a resposta no organitzada a necessitats i problemàtiques no abordades per altres sectors (el privat mercantil i el públic) i com a reacció als poders públics (Casado, 1995). Sorgeixen en un moment històric en què no existeixen els recursos ni els sistemes de serveis socials que coneixem avui en dia, no existeixen reglamentacions ni

disposicions legals del sector ni tampoc una construcció social de la discapacitat basada en la inserció social i laboral. Es constitueixen en solitari, com a agents generadors de necessitats que requereixen ser ateses i a la vegada com a agents d'atenció d'aquestes necessitats.

Estem davant d'iniciatives ciutadanes populars que s'orienten cap a la millora d'un àmbit de necessitat que no es correspon amb la reproducció de la forma de treball en termes d'adquisició de bens individuals, sinó en termes de consums col·lectius i amb unes formes de funcionament autoorganitzatiu no previstes i que estan caracteritzades per la incertesa¹²². Ni el benefici lucratiu, ni el triomf en qualsevol elecció formal, ni la consecució de cap poder específic anima la seva acció; més aviat suposen una xarxa específica d'actors que tracten de presentar davant dels poders públics una sèrie de demandes socials que van des del caràcter mínimament expressiu (donar compte de les necessitats no recollides pels conductes formals) fins arribar a postular la gestió de fons públics per a l'atenció directa i la prestació de determinats serveis socials (Ascoli, 1987). Suposen l'estabilització, primer de les demandes de benestar i, més tard, la gestió de parcel·les considerables d'aquest benestar, com una forma paral·lela d'assistència en els seus principis que es transformarà després en complementària del progressiu assentament de l'Estat de Benestar tant per motius financers –utilització de dotacions pressupostàries públiques– com per motius de reconeixement de drets socials –capacitat d'expressió, d'interlocució, informació i negociació amb el sector públic.

No es tracta només de moviments socials, sinó que la seva dinàmica institucionalitzadora distingeix aquestes entitats dels moviments socials actius molt més difusos, desplegats generalment contra els aparells i formes jurídiques instituïdes i més properes a l'expressió global i la participació alternativa política i social, que a la canalització de demandes estables i perfectament diferenciades que s'organitzen entorn una conformació legal determinada (bàsicament en associacions) i que, com he dit, ocupen un lloc complementari i no disruptiu en relació a l'aparell institucional (Rodríguez Cabrero, G, i Montserrat, J, 1997). Així el grau d'institucionalització, que no d'organització, distingeix aquestes iniciatives ciutadanes objecte d'estudi d'altres moviments socials i organitzacions de la societat civil¹²³.

¹²² El concepte "d'iniciatives ciutadanes populars" es remunta als treballs de Claus Offe a principis dels anys 70. Una anàlisi més detallada la trobem en Offe (1988), Colom i Mas (1988) i Elías Díaz (1984).

¹²³ Enteses com "organizaciones conformadas por personas en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y finalidades particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales

La funció bàsica d'aquest tipus d'entitats és l'ajuda mútua promocional on la reivindicació de drets, la promoció del benestar i la producció de serveis, es barregen en diferents graus i en diferents moments de la seva trajectòria. Sembla, però, que la funció reivindicativa queda invisibilitzada pel domini i la prevalença de la promoció i producció de serveis.

La qüestió dels orígens d'una associació està estretament relacionada amb la qüestió de la identitat associativa. Rodríguez i Montserrat, defineixen identitat associativa com *“la condensación dialéctica en una unidad de sentido de una diversidad de proyecciones e intereses motivacionales relativamente conciliables mediante la superación dinámica de sus contradicciones internas originarias en un proceso de agrupación progresiva capaz de materializar un proyecto común asociativo”* (Rodríguez Cabrero, G.; Montserrat, J., 1997:140). Així els interessos motivacionals, és a dir, perquè unes persones s'associen i quina és la base del seu projecte, constitueixen l'element clau de totes les entitats. Ens situem en un camp motivacional justificat per interessos comuns i per la necessitat d'agrupar-se per proveir-se de serveis necessaris davant la consciència sobre un determinat problema social (per tant hi ha identificació) i amb la disponibilitat i voluntat per canviar-lo i transformar-lo.

La confluència d'interessos particulars, la consciència d'un problema i la disponibilitat com a principals elements motivacionals, es confonen en determinats moments de la vida de les entitats, però són molt presents en el període carismàtic i espontani de constitució de les entitats¹²⁴. En la dialèctica d'aquests elements i en les formes com es van concretant al llarg de la trajectòria podem trobar una justificació de l'actual queixa en les entitats de la manca de base social i del poc nivell de participació dels associats.

Seguint Rodríguez i Montserrat (1997) en tota organització que té per objectiu la màxima creació de benefici social es poden distingir cinc dimensions i/o funcions. En el transcurs de l'evolució de la trajectòria de les entitats les funcions van prenent èmfasis diferents i orientant l'acció i la recerca de mitjans (serveis) concrets per acomplir amb el seu objectiu, incidint en la conformació dels diferents models organitzatius que han viscut les entitats. Aquestes són les dimensions:

grupales y colectivas”. Si bé aquesta definició inclou la idea d'organització no inclou la d'institució amb una constitució legal determinada (Acotto, 2003: 37).

¹²⁴ Cap d'aquests elements motivacionals seran presents en les entitats del segon model que estan constituïdes pels tècnics i professionals.

1. La *dimensió reivindicativa* que evoca la funció mobilitzadora del grup que hi ha a la base de tota agrupació associativa. La reivindicació, com element motivacional, és present en la base social de les entitats d'afectats, ja que sorgeixen amb la idea d'expressar les mancances d'un determinat grup i en la forma com operativitzen la seva acció (amb més o menys nivell de consciència), expressen la voluntat d'incidir en els dissenys de les polítiques de serveis socials respecte de les persones amb discapacitat i, a nivell més global, en una nova construcció social de la discapacitat.

Veiem que aquesta vessant reivindicativa forma part dels orígens de les entitats, però el seu desenvolupament adquireix importants contradiccions davant l'actual institucionalització dependent d'aquestes organitzacions. Algunes entitats busquen estratègies per recuperar de forma idealitzada l'origen mobilitzador mentre que d'altres tractaran de donar una resposta tècnica concreta als interessos dels afectats a través d'organitzacions de serveis, si bé en la majoria es tractarà de trobar l'equilibri entre aquests dos pols¹²⁵.

2. La *dimensió simbòlica* fa referència a la funció dignificadora de les entitats socials i expressa el nucli substantiu de la imatge associativa i la seva capacitat per reforçar el valor social de les entitats. Aquesta dimensió pren rellevància en els inicis de les entitats on els grups d'afectats s'expressen formalitzant el valor dels seus objectius i interessos comuns. Sustenta, també, el període de les entitats en què es posa l'èmfasi en l'organització i sistematització dels processos i en la presa de decisions, en tant que es vol trencar la imatge de que les entitats sense afany de lucre estan dirigides amb dosis molt altes de bona voluntat però amb poca racionalitat en la gestió. Es torna a evocar quan l'entitat busca una projecció cap a l'exterior, busca el reconeixement d'altres agents i institucions com a entitats generadores de valor pel conjunt de la societat.

3.- La *dimensió representativa* de la base social constituïda per familiars d'afectats que caracteritza el primer període de les entitats i que avança cap una combinació d'una gestió gerencial amb la representació interna dels familiars promotors. És una dimensió en un principi idealitzada que s'articula, en determinats moments i entitats, amb una gestió professional que depèn d'aquesta representació i a la que està subordinada per al compliment del fins. En d'altres, però, tal subordinació queda

¹²⁵ Algunes de les entitats han optat per distingir en estructures jurídiques diferents la funció de prestació i gestió de serveis i la funció de reivindicació i promoció, creant associacions paral·leles a les fundacions actuals. Ho veurem més endavant.

desvirtuada pel carisma dels gestors professionals i per situacions marcades per la conjuntura de crisi i conflicte que han de superar les entitats per garantir la seva continuïtat i/o el seu creixement. En els inicis de les entitats, la representativitat de la base social esdevenia un indicador del principal valor que en justificava i n'enfortia la raó de ser; era una dimensió inherent a la condició de les entitats. Després passa a ser una representació merament formal i mancada de significat cara endins, però que cal mantenir cara enfora.

4.- La *dimensió organitzativa* que evoca la funció necessàriament organitzacional de tota entitat per al compliment i l'eficàcia dels seus fins i que representa un element simbòlic per la legitimació i validesa de l'entitat com a tal. Aquesta dimensió adquireix una especial rellevància en les entitats quan han d'administrar importants recursos (principalment humans i econòmics) i gestionar serveis, tant els finançats per l'administració pública com aquells que es financen a partir de l'activitat productiva dels treballadors amb discapacitat de les entitats. En la trajectòria de les entitats la vessant organitzativa (i les estructures i estratègies de gestió creades amb aquesta finalitat) ha determinat els principals canvis passant d'entitats de perfil carismàtic, encarades cap endins i sustentades per la base social amb criteris organitzatius febles i inexistents a entitats amb estructures complexes de gestió i direcció, obertes cap enfora i amb processos sistematitzats de base empresarial.

El predomini, en algunes entitats, d'aquesta dimensió i el tipus d'activitat desenvolupada les ha situat (en un moment de la seva trajectòria) en un tipus d'associacionisme burocràtic, caracteritzat per la capacitat dels professionals i gestors d'administrar eficaçment els recursos associatius i en concret els procedents de l'administració pública com a font privilegiada de finançament, convertint-se el mercat en el seu referent ideològic. Criteris de rendibilitat i eficàcia orienten la base motivacional de la gestió. La relació amb els poders públics passa de la subordinació a la capacitat d'exigència de les entitats, ja que se saben necessàries, sobretot, per la funció de gestors de serveis de responsabilitat pública que l'administració ha de garantir a la ciutadania. La representativitat i la participació dels familiars afectats ocupa un lloc molt secundari tot relegant la seva funció a la capacitat expressiva de les demandes i necessitats del sector que seran considerades i valorades pels professionals i gestors.

5.- La *dimensió econòmica* que pot i ha de ser aplicada per a la subsistència de qualsevol organització que administra recursos i, més encara, si aquests recursos són

públics, ja que s'adquireix un compromís amb la ciutadania a partir d'una oferta de serveis no de base consumista sinó d'atenció, cura i inserció social i laboral de col·lectius vulnerables per la seva dependència.

Aquesta dimensió econòmica, juntament amb la dimensió organitzativa, ha marcat les trajectòries i principals canvis i conflictes de les entitats. La recerca de fonts de finançament, la dependència del finançament de l'administració, la recerca d'activitats laborals rendibles per a un col·lectiu de treballadors amb una limitada capacitat productiva, la diversificació d'activitats per garantir la sostenibilitat econòmica, entre d'altres, han estat en alguns moments el motor de l'entitat (especialment en els seus inicis) i en altres els mitjans per aconseguir els fins proposats.

Totes aquestes dimensions (que seran abordades en diferents capítols de la tesi) i la combinació dels seus impactes en cada etapa del desenvolupament de les entitats, són presents en l'acompliment de la missió que les va crear i que garanteixen la seva continuïtat, constituint la raó de ser de l'entitat. Garantir una millor qualitat de vida de les persones amb discapacitat psíquica, proporcionar oportunitats i augmentar el seu nivell d'autonomia, sintetitza la missió de les entitats. El present i el futur, expressat en la voluntat de construir un millor futur per als seus fills, centraran la missió i visió de les entitats.

L'aspecte substantiu en totes les entitats és aconseguir els fins socials fundacionals. A aquest objectiu s'hi subordinen l'acció i els mitjans, que es concreten en objectius operatius a partir de l'activació de diferents serveis i activitats. Si bé la missió s'ha mantingut fidel al llarg de tota la trajectòria de les entitats, la forma com s'ha operativitzat i concretat ha anat variant i no sempre ha estat compartida per igual per tots els actors de les entitats (familiars d'afectats, professionals, gestors).

La finalitat de les EIS es construeix i es redefineix de forma dinàmica i contínua. És un indicador de la flexibilitat de les EIS per adaptar-se a les exigències i necessitats que el pas del temps imposa. Amb l'objectiu de resseguir la construcció de la seva finalitat, aprofito aquest apartat per enquadrar aquells elements i aspectes més rellevants que són objecte d'anàlisi en els propers capítols i que vertebraran els principals eixos d'interès¹²⁶.

¹²⁶ Fer un estudi diacrònic sense utilitzar la variable temps com a element estructurador de l'exposició exigeix fer referència als elements que permeten contextualitzar allò que s'està analitzant, amb el perill de ser repetitiu i/o reiteratiu.

“No tenir a la gent tancada o amagada, fer-los més visibles i treure’ls de les cases!”
(expressió utilitzada per molts dels informants).

La inexistència d’expectatives respecte al futur i la manca de qualsevol suport als pares en l’atenció del dia a dia d’uns nens invisibilitzats i reclosos en l’ànbit més privat de les famílies, empeny els promotors a actuar d’acord amb les necessitats més immediates dels seus propis fills sense prendre consciència del camí incert que estan obrint i on els portarà. Així, les dificultats d’escolarització dels seus fills en edat escolar orienten la primera activitat de la majoria de les entitats¹²⁷.

No disposen de res, ni diners, ni instal·lacions, ni terrenys, ni professionals, ni cap regulació legal que comprometi les administracions en termes de responsabilitat social o en termes de finançament; només poden comptar amb les possibilitats econòmiques dels pocs promotors de la iniciativa i amb ajuts puntuals de les administracions i altres institucions locals. Tampoc no es produeix demanda de serveis, més aviat al contrari, es tracta de convèncer les famílies de la necessitat que tenen els seus fills de rebre atenció fora de l’ànbit familiar i d’adquirir un major nivell d’autonomia (si bé encara no es parlava d’atenció a la dependència i de promoció de l’autonomia). En aquest sentit han estat diverses les estratègies de reclutament desenvolupades pels promotors amb la finalitat d’augmentar el nombre de nens amb discapacitat per obrir els diferents serveis: anar de casa en casa explicant i fent pedagogia respecte les possibilitats i necessitats dels seus familiars amb discapacitat, acollir a les seves llars nens amb discapacitat de fora de l’àrea geogràfica del centre per aconseguir el nombre de persones necessàries per obrir un servei, oferir els seus propis vehicles com a transport per a facilitar el desplaçament de persones d’altres localitats, entre d’altres.

A un altre nivell, les estratègies econòmiques han estat una constant al llarg de tota la trajectòria de les entitats, tot i que el significat, les possibilitats i els agents seran diferents. En aquests moments de precarierat són accions de supervivència i sense previsió de futur, s’accepta tot allò que aconseguen sense reparar en la valoració de les condicions. “*Vam fer de tot, vam treballar molt i vam gastar molts cèntims de la nostra butxaca*”; és una expressió recurrent en les entrevistes mantingudes amb els fundadors.

¹²⁷ Quatre de les entitats d’origen d’afectats neixen oferint un servei d’escola. Una altra sorgeix de la ma de persones vinculades a una altra iniciativa particular que després es transforma en una escola d’educació especial.

La posterior regulació oficial de les escoles d'educació especial a partir de l'any 1984 implica el cessament, en la majoria de les entitats, d'aquesta activitat¹²⁸. Una de les entitats renuncia a la titularitat de l'escola i la cedeix a una ordre religiosa (E.2A), una altra traspasa els nens a una escola pilot d'integració creada l'any 1985 pel Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya (E.2F) i, una tercera, s'escindeix de l'associació donant lloc a una escola d'educació especial pública (E.3F). Només una (E.3A) manté el servei d'escola tot i que passa d'una escola totalment finançada pels pares (i per diferents donacions particulars) a un model de finançament subvencionat primer per acció social i després per la concertació amb el Departament d'Ensenyament. Això respecte a les entitats del primer model (d'origen d'afectats) que sorgeixen de la iniciativa exclusiva dels pares.

Troblem en les entitats del segon model (d'origen professional) organitzacions (E.1C i E.2C) que també inicien la seva activitat buscant resposta al nivell formatiu dels nens amb discapacitats psíquica i que han donat continuïtat al servei fins a l'actualitat. Mostren certs paral·lelismes pel que fa a la motivació fundacional ja que són els pares, familiars i/o tutors dels nens qui fan el plantejament i formen part de la gestió dels serveis però no ho despleguen en solitari sinó que incorporen com a promotors persones amb una qualificació professional (professors) que els permet desplegar l'activitat, en aquest moment d'escolarització. La personalitat jurídica de cooperativa que adopten pares i professionals determinarà trajectòries diferents.

La possibilitat dels menors amb discapacitat d'accedir a una escolarització especialitzada de caràcter oficial, permet i força les entitats a plantejar-se un nou objectiu donant continuïtat a la finalitat de donar resposta a les necessitats dels seus fills que han crescut i ja no estan en edat escolar.

“Tenir els nens més recollits i que estiguin junts, i que puguin començar un treball per poder-los ajudar i que el dia de demà puguin sortir endavant”.

Ara són les necessitats de sentir-se útils, d'estar ocupats i d'incorporar el treball com un indicador d'adultesa i de normalització de la seva condició. La integració social i laboral dels seus fills ara adults constitueix l'objectiu del nou projecte per a les entitats que han tancat la fase de l'escolarització i per les que continuen com escola d'educació especial però que tenen nois i noies que han acabat el període

¹²⁸ El Decret 117/1984, d'ordenació de l'educació especial per a la seva integració dins del sistema educatiu ordinari estableix el marc normatiu bàsic de referència de totes les actuacions dutes a terme a Catalunya en relació amb l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials.

d'escolarització i no els poden abocar al carrer. Constitueix, però, el primer projecte per aquelles que inicien la seva activitat. El president d'una de les que manté l'escola com un dels serveis, refereix així aquest moment:

“Aquí ja va canviar molt la història. De fet, pobres pares que van fundar això!, perquè quan hi va haver aquest concert i quan les coses començaven a anar bé, els nens ja van fer 18 anys i ja no podien continuar a l'escola. I llavors aquells mateixos pares van tenir de liderar un projecte de centre ocupacional”. (President, E.3A)

“Promover y mantener un Taller Ocupacional para deficientes mentales o minusvalidos psíquicos”, és el que determinen en el seus estatuts com a finalitat en aquests moments.

Continua la precarietat econòmica, es van buscant noves instal·lacions i equipaments i adaptant les ja existents i l'estructura organitzativa i de gestió continua sent feble. Sorgeix, però, un nou problema a abordar que té a veure amb les expectatives dels pares respecte la nova fase que es proposa per als seus fills. En general, els pares accepten una formació professional però es resisteixen a pensar en els seus fills realitzant cap tipus d'activitat laboral. No es parla encara de condició de treballador ni de retribució, estem parlant d'una ocupació laboral amb finalitat més terapèutica, d'adquisició d'hàbits socials i, no ens confonguem, bàsicament per mantenir-los ocupats en alguna cosa i fer-los sentir útils fora de l'àmbit domèstic i de la influència de la tutela dels pares i/o responsables. La contradicció, però, és que la manca de regulació dels tallers ocupacionals (que serà la primera modalitat de serveis d'inserció que oferiran les entitats), les dificultats de trobar fonts de finançament regulars i més o menys estables, exigeix que es mantinguin econòmicament del resultat de les feines (manipulats senzills, bàsicament) que realitzen les persones amb discapacitat, considerant que no existeix cap valoració ni classificació de la seva capacitat productiva. És una època de confusió que continua exigint estratègies de supervivència, però ara es compta i s'exigeix, a més a més, la participació dels usuaris en la sostenibilitat econòmica de l'entitat.

Comença la tasca per als promotors (encara els mateixos pares en les entitats d'origen d'afectats i dels professionals en les altres) de contactar amb empreses de serveis, de la indústria o de l'agricultura, per buscar i pactar treballs de manipulats senzills. Els cal descobrir (a les entitats i a les empreses) el tipus de tasques que poden encomanar a les persones amb discapacitat intel·lectual ja que es desconeix la seva capacitat de treball (segur, però, limitada) i la seva capacitat d'aprenentatge davant determinats

processos de producció. Cal considerar el risc que pot comportar l'ús de determinada maquinària per aquest col·lectiu de treballadors¹²⁹.

La regulació legal, l'any 1982 dels diferents dispositius per a la integració social i laboral de les persones amb discapacitat obre nous reptes i possibilitats¹³⁰. Es diversifiquen i es tipifiquen els diferents serveis i prestacions en funció de la valoració del grau d'afectació de la discapacitat que a la vegada determina la seva capacitat de producció a nivell laboral. Es regulen els Centres Ocupacionals i es preveu els Centres Especials de Treball com un dispositiu que permet a la persona amb discapacitat realitzar un treball productiu amb la finalitat d'assegurar-li un treball remunerat i ser un mitjà d'integració del major nombre de persones amb discapacitat al règim de treball ordinari.

Havien obert les portes buscant una ocupació per als seus fills, ara busquen oferir-los la possibilitat de desenvolupar unes tasques laborals, obtenir uns resultats de producció d'acord al nivell de discapacitat de cada persona (amb o sense relació contractual) i potenciar la inserció a l'empresa ordinària, com la màxima expressió de la normalització laboral de la persona amb discapacitat. La necessitat, ara, és incorporar persones menys afectades per la discapacitat i per tant amb més capacitat productiva i així incrementar el nivell de producció. El reclutament de persones amb un nivell de discapacitat més baix mobilitza les persones que lideren les entitats.

Amb la creació del CET la finalitat de l'entitat es manté i pren encara molt més sentit, però situa la majoria d'entitats en una situació de conflicte on la insostenibilitat econòmica és un dels elements presents. És una època de canvis d'alta intensitat en tant que generen molt impacte en les persones que havien anat conformant les entitats (sobretot en els familiars d'afectats promotors). La dimensió organitzativa i la dimensió econòmica controlen i structuren la dinàmica de les entitats durant un bon període de temps, situant-les entre dos tipus d'associacionisme: el burocràtic i l'organitzatiu.

La finalitat de les entitats d'oferir una atenció integral a les persones amb discapacitat psíquica, responent a les necessitats conforme van emergint, les empeny a generar tot un bloc de serveis, amb diferents modalitats, adreçats a cobrir les problemàtiques

¹²⁹ És clau la tasca que fan aquests promotors cara a les empreses que integraran una part del procés de producció o de distribució dels seus productes a persones amb discapacitat a través de l'entorn protegit que els oferiran aquestes entitats. En el futur es parlarà i es regularà la responsabilitat social de les empreses i la inserció a l'empresa ordinària de les persones amb discapacitat com la màxima expressió de normalització laboral d'aquest col·lectiu.

¹³⁰ Ley 13/1982, de 7 abril, de Integración Social del Minusválido.

d'habitatge com a alternativa a l'habitatge familiar, serveis de llar-residència, serveis de respir familiar i serveis de suport per a l'autonomia a la pròpia llar responen tant a la realitat del present com a les perspectives de futur. Aquesta vessant social es complementa amb activitats i serveis d'oci i de lleure i d'esport, si bé és l'àrea que requereix la participació dels familiars la que té més dificultats per ser desenvolupada.

Així, les entitats es situen en la necessitat de respondre a dos nivells d'atenció que defineixen els seus objectius a partir d'ara: l'atenció social i/o assistencial i la inserció laboral¹³¹. Dos nivells que requereixen estructures organitzatives i lògiques de gestió diferents, formes de finançament diferents i perfils professionals i infraestructures, també diferents. La coexistència d'aquesta doble funció marca la singularitat de les EIS d'atenció a la discapacitat intel·lectual respecte al conjunt d'entitats que integren el Tercer Sector i dona compte de les argumentacions que ens permeten dir que es troben en la intersecció entre el Tercer Sector, el sector públic i el mercat.

Els canvis en el text dels estatuts de les entitats ho reflecteixen:

- Es va concretant la tipologia de serveis que ofereixen
- De forma molt genèrica, s'explicita a nivell formal la motivació reivindicativa
- Es reforça la voluntat de contribuir a la visibilització i normalització del col·lectiu.

Aquests són alguns dels textos de diferents estatuts:

“Promoure i mantenir un Centre Ocupacional per a disminuïts psíquics, promoure i mantenir un Centre Especial de Treball per a disminuïts psíquics, promoure i mantenir pisos-residència per a disminuïts psíquics, promoure la inserció laboral amb suport dels disminuïts psíquics i promoure i mantenir un Club Esportiu per a disminuïts psíquics”.
(E.2A)¹³²

“(…) promoció, organització i gestió de tota classe de serveis i activitats que siguin d'utilitat per a la preparació i integració social dels minusvàlids psíquics. Un dels seus fins és la tutela dels incapacitats. (...) L'associació impulsarà, fomenarà, crearà i administrarà tota classe de centres, serveis i activitats adreçats a l'atenció i promoció dels drets dels minusvàlid psíquic fent conèixer a la comunitat la importància del problema, a fi que aquesta accepti a les persones afectades i els promoció l'ajut necessari per a llur integració” (E.1A)¹³³.

En el decurs de la seva acció es fa palès el compromís que les entitats han adoptat amb el col·lectiu de persones amb discapacitat psíquica. És un compromís de

¹³¹ Els termes *assistència* y *assistencial* sovint s'identifiquen amb *caritat* o *beneficència*. Per referir-me a aquestes per les seves connotacions morals (Comelles, 1997: 34) utilitzaré el terme *assistencialisme*.

¹³² Modificació de l'Estatut aprovada per l'Assemblea General Extraordinària del 3 d'octubre de 1997 a raó de l'entrada en vigor de la Llei 17/1997, de 18 de juny, d'associacions, primera llei que regula les associacions que són competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

¹³³ Nou Estatut de E.1A aprovat en l'Assemblea General Extraordinària el 15 de juliol de 1996.

continuïtat en l'atenció a les necessitats del cycle vital de les persones amb discapacitat intel·lectual. Compromís reforçat per la delegació en l'entitat, per part dels familiars i tutors, de responsabilitats en l'atenció a les necessitats dels seus familiars que fins ara requeien sobre ells. La gent compta amb ells ara en el present i hi comptarà en el futur:

“La gent compta amb la nostra entitat avui i compta amb la nostra entitat pel demà. La nostra responsabilitat és de dir: d'aquí 25 anys l'entitat ha de seguir”. (Directiu, E.1A)

“Nuestra responsabilidad es buscar nuestro proyecto de futuro. La gente cuenta con nuestra entidad hoy y contará con nosotros mañana”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Jo penso que nosaltres donem una resposta a totes les necessitats globals d'una persona amb discapacitat i que dins d'aquesta casa ho pot trobar tot. (...) Doncs crec que és molt important pels pares sentir que passi el que passi nosaltres sempre hi serem al darrera i que al seu fill no li passarà res. Que té aquí un espai per viure, que nosaltres gestionariem tot el tema del tutelatge, que si es fes gran tindria un lloc on estar (...). És un compromís que tu has d'assumir de per vida. Quan aquella persona entra per aquesta porta és teva, i té la fas teva i saps que li has de donar el que li convingui i que en cada cas s'anirà variant. (...)Hem d'estar sempre allà treballant per ells, és que sinó no té sentit una entitat com la nostra, això no està per fer diners, està per donar un servei total i absolut per ells i als pares també”. (Directiu, E.1C)

Compromís i delegació que també es produeix per part dels poders públics.

“Las administraciones han entendido que somos claves para desarrollar sus políticas de ocupación. Para ellos es muy complicado (...) nuestra especialización lo simplifica y conseguimos ocupación para aquellas personas que tienen dificultades sin costes muy altos”. (Directiu, E.2F i E.3F)¹³⁴

Després d'un període en què l'entitat ha centrat la seva acció cap endins que ha implicat una lluita pel creixement i consolidació de la seva oferta de serveis i per l'augment de la seva capacitat per atendre més usuaris, s'obre una nova fase que incorpora una nova finalitat. Cal passar d'un sistema basat en l'entitat, els serveis i les prestacions (cap endins) a un sistema obert cap a l'exterior (cap enfora)¹³⁵:

“Como prestadores de servicios ya estamos consolidados, hay que dar un salto ... y depende de nosotros ser algo más”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Què implica? Quins són els indicadors que ens il·lustren el nou pas que reflecteix el dinamisme respecte la seva funció?:

¹³⁴ És una cita clau que encapçala ja que ens indica les claus relacionals amb els poders públics en l'etapa actual de desenvolupament de les entitats.

¹³⁵ Aquesta és una nova visió de futur que trobem en totes les entitats que inclouen el model que anomenem “d'origen d'afectats”, si bé els èmfasis en els aspectes que inclouen aquesta nova etapa són diferents i es concreta també a través d'estratègies diferents que analitzarem en els propers capítols.

- Obrir-se a nous col·lectius amb dificultat d'inserció social i laboral com a estratègia per rendibilitzar més les instal·lacions, serveis i equipaments de què s'han dotat¹³⁶. Es tracta de la recerca de l'equilibri entre la racionalitat econòmica i els interessos socials
- Generar impacte social
- Buscar la legitimitat com a organització (molt important per la dimensió simbòlica)
- Buscar la coresponsabilitat amb el territori i la creació de sinèrgies conjuntes amb les entitats del sector. Maximitzar i aprofitar els recursos que ofereix l'entorn, establir contactes, situar els empresaris en una relació de col·laboració estratègica i implicar-se en els conflictes, problemes i necessitats de l'entorn (*"ser una resposta a la pressió demogràfica que tenim amb l'increment de població"*) són estratègies de coresponsabilitat.
- Treballar perquè els ciutadans i les institucions aprenguin a valorar les persones pel resultat del seu treball i visibilitzar públicament la condició de discapacitat i afavorir-ne, així, la normalització gràcies a les relacions de proximitat¹³⁷.

"Nosaltres hem incorporat la perspectiva del impacte social. Penso que és fonamental i que està molt lligada a la visió i a la missió. Finalment, la legitimitat com a organització que penso que es imprescindible. La teva actuació és el que realment et legitima (...) Assolir responsabilitat amb altres administracions públiques i això dins d'un marc estratègic de complicitat. És que aquesta és la nostra funció, nosaltres tenim una funció social que va molt més enllà del desenvolupament d'un programa, i a més a més estem convençuts que som els que garantim la continuïtat d'aquesta acció, és a dir, no es la Generalitat, no són els ajuntaments i no podem caure en que fem les coses en funció del que ells marquen. Jo penso que és la responsabilitat de la pròpia entitat perquè això és exercir la nostra responsabilitat". (Directiu, E.2F i E.3F)

En aquesta tesi defenso la hipòtesi de que la trajectòria de les entitats ha contribuït en gran mesura a vertebrar la realitat dels dispositius d'atenció a la discapacitat que integren l'actual Sistema de Serveis Socials a Catalunya. La lluita per concretar la seva finalitat ha estat el principal motor en la construcció social de la discapacitat en els termes de normalització que coneixem avui en dia. La seva pròpia activitat ens indica

¹³⁶ "Impulsar el funcionament de serveis de suport a les persones que per raons derivades de l'edat o de la malaltia mental necessitin suports per a la millora de la seva autonomia personal. Tanmateix forma part de l'objecte fundacional el suport a les famílies de les persones en situació de dependència amb la finalitat de millorar la seva qualitat de vida (...) Forma part de la finalitat fundacional la participació en projectes de cooperació internacional destinats als fins d'aquesta entitat". Text dels Estatuts del juliol de 2008 de les E.2F i E.3F.

Els últims estatuts del juliol de 2007 de l'E.2A afegeixen també "(...) persones amb trastorn mental, persones amb risc d'exclusió social i persones grans amb discapacitat. Assessorar entitats públiques i privades per millorar les intervencions..."

¹³⁷ Text dels Estatuts de l'E.1A del març de 2001: "... fent conèixer a la comunitat la importància del problema, a fi que aquesta accepti a les persones afectades i els proporcioni l'ajut necessari per llur integració social. L'associació col·laborarà amb totes aquelles entitats i organismes públics o privats i particulars que comparteixin una finalitat similar ...".

la intencionalitat de desvetllar en les persones (bàsicament en els familiars que exerceixen la tutela de les persones amb discapacitat, però en general a tota la societat) la consciència de noves oportunitats i possibilitats per a la millora de la qualitat de vida dels seus familiars afectats, enfrontant-se al llarg de tota la trajectòria amb les dificultats de la definició i concreció d'aquestes oportunitats.

5.2. La personalitat jurídica. Transformacions i continuïtats

La personalitat jurídica que adopten les entitats em permet definir quin és el marc institucional en què inscriuen la seva activitat. Juntament amb el perfil dels promotors, aquest és el principal aspecte que distingeix els dos models o grups d'entitats en què he agrupat les unitats d'anàlisi. Analitzem la funció social de les formes jurídiques que han estructurat els seus sistemes organitzatius, les dinàmiques dels òrgans de govern i les estratègies que han justificat els canvis i vinculacions a altres formacions jurídiques.

Les incloses dins el model d'entitats d'afectats, la forma més representativa de les organitzacions del sector, neixen sota la forma jurídica d'associacions formals, és a dir, com una societat civil amb personalitat jurídica independent de les dels seus socis que limiten la seva responsabilitat a l'aportació d'una quantia mensual¹³⁸. És una modalitat molt coherent amb la voluntat i situació dels promotors si considerem l'associació com *"l'agrupació de persones constituïdes voluntàriament per a realitzar una activitat col·lectiva d'una forma estable, organitzada democràticament, sense afany de lucre i independent, al menys formalment, de l'Estat, els partits polítics i les empreses"* (Alberich, 2001).

Més explícita en alguns aspectes és la primera norma legal sobre associacions a Catalunya en referir-se a la naturalesa i principis de les associacions: *"En les associacions, tres o més persones s'uneixen de manera voluntària, lliure i solidària per aconseguir, sense afany de lucre, una finalitat comuna d'interès general o particular i*

¹³⁸ La diversitat i complexitat del món associatiu obliga a distingir entre associacions formals i informals. Les formals compten amb una acta fundacional que les constitueix i estan inscrites en un registre públic, mentre que les informals són "col·lectius" no registrats i sense personalitat jurídica pròpia. Segons un informe sobre associacions i fundacions de la Comisión de las Comunidades Europeas (Bruselas, 1997) dels sectors que componen l'economia social –cooperatives, mutualitats, associacions i fundacions-, el de les associacions és el més difícil de delimitar i definir.

es comprometen per a això a posar en comú llurs coneixements, activitats o recursos econòmics, amb caràcter temporal o indefinit". (Art. 2, Llei 7/1997, d'associacions)¹³⁹.

Estem davant d'una forma jurídica d'organització democràtica tant pel que fa a la seva organització interna com pel seu funcionament. D'acord amb les exigències de la legislació es basa en uns estatuts aprovats en l'acta fundacional on s'especifica, bàsicament, la finalitat, l'àmbit territorial en què ha de desenvolupar les seves activitats, la condició de socis així com els seus drets i obligacions, l'estructura i competències dels òrgans de govern, les regles segons les quals han de deliberar i prendre decisions els òrgans col·legiats, el règim econòmic i els principis bàsics que orientaran el funcionament de l'entitat.

Pel que fa a l'organització i funcionament de les associacions, la legislació estipula com a mínim dos òrgans de representació, decisió, gestió i administració de la societat, que es recullen en tots els estatuts de les associacions tant dels fundacionals com dels resultats de les posteriors modificacions: *l'assemblea general* d'associats i associades i un *òrgan de govern* que rep diferents noms segons les entitats i els canvis d'estatuts (Junta de Govern, Junta Directiva, Junta Rectora, Consell Directiu). Amb els anys incorporen altres òrgans o figures d'administració de serveis: Comité Assessor, de base consultiva i integrat per especialistes, que col·labora amb la Junta; Seccions que rebran per delegació de la Junta la responsabilitat d'activitats concretes de forma permanent o temporal i diferents Comissions de Treball.

L'Assemblea General, és el principal òrgan de decisió, és un dels espais més importants de participació de les associacions i està integrada per tots els socis. A nivell formal aquestes són algunes de les principals competències que té assignades: modificar els estatuts; elegir i separar els membres de l'òrgan de govern (la Junta), controlar-ne l'activitat i aprovar-ne la gestió; aprovar el pressupost anual i la liquidació de comptes anuals i, també, adoptar els acords per a la fixació de la forma i import de

¹³⁹ La regulació legal inicial de les EIS com a associacions ve determinada per la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, d'àmbit espanyol. És parcialment derogada per la Constitució de 1978 i, totalment derogada per la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, constituint-se com la norma general que està en vigència a nivell espanyol, junt amb dos disposicions bàsiques: el Real Decret 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública i el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, pel que s'aprova el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones. A nivell de Catalunya, la primera llei que regula el marc general de les associacions sobre les quals la Generalitat té competència exclusiva és la Llei 7/1997, de 18 de juny, d'associacions, modificada per la Llei 11/2005 de 7 de juliol. El 2007 es produeix el traspàs de funcions de l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria de declaració d'utilitat pública de les associacions i aplicació dels beneficis fiscals a les associacions i fundacions. El Decret 6/2008, de 21 de gener, assigna al Departament de Justícia aquestes funcions.

la contribució al sosteniment de les despeses de l'associació; acordar la dissolució de la societat i/o la incorporació a altres unions d'associacions; sol·licitar la declaració d'utilitat pública; acordar l'alta i/o baixa o la separació definitiva dels associats i associades i resoldre qualsevol altra qüestió que no estigui directament atribuïda a cap altre òrgan de l'associació.

El funcionament de les assemblees pot comportar certes dificultats en dependre de les aportacions de tots els associats que, en principi, sembla que han d'augmentar a mesura que va creixent el nombre de membres de l'entitat. L'element clau, però, no és només el nombre sinó el nivell de participació. S'observa una tendència a la disminució de la presència i implicació dels associats en la presa de decisions respecte als temes que afecten les entitats, malgrat n'augmenta el nombre. En molts casos es produeix una delegació de confiança dels associats en la gestió que assumeix la "Junta". Es tracta d'una tendència encoberta per la pèrdua d'identificació i de pertinença a l'entitat per part de les famílies que s'hi van incorporant i que no han viscut la lluita per engendrar un projecte que ha estat col·lectiu. El seu vincle és l'accés a uns serveis i alternatives per als seus fills; l'entitat es concebuda com una empresa prestadora de serveis. Així, canvis que afecten la societat global, com la construcció social de la discapacitat i el nivell de participació de la ciutadania en temes d'interès general, són també elements que incideixen en la gestió de les entitats. Però aquests són aspectes que tractaré més endavant.

A nivell formal les Assemblees es constitueixen un cop l'any de forma ordinària i amb caràcter extraordinari sempre que les convoqui el president de la Junta General, però, a nivell funcional, les decisions de menys transcendència que afecten el funcionament quotidià de les entitats es prenen des de les Juntes i des de les estructures professionals, a mesura que es van incorporant a les entitats. Així, les sessions de les Assemblees són bàsicament informatives.

S'observa, però, la incidència de la veu de les Assemblees en aquelles qüestions de caràcter més estructural i que impliquen grans canvis en les entitats. Qüestions que, generalment, generen un ambient de conflicte sostingut per les relacions interpersonals entre membres de les Juntes, per la situació de precarietat econòmica de l'entitat i/o per la incertesa respecte la viabilitat en el futur. En aquest cas les Assemblees adquireixen una dinàmica més de deliberació, de manifestació de poders i d'exposició de motius en la defensa de projectes i iniciatives que s'han decidit prèviament en el sí de les Juntes, però que formalment necessiten l'aprovació dels

membres de l'Assemblea. Les deficiències democràtiques internes es manifesten quan la participació interna es centra en els aspectes formals més que en els substancials. S'arriba a l'apatia dels associats, a la jerarquitització de les relacions internes, a l'excés d'individualisme, a la dependència en persones claus i a l'escassa renovació dels càrrecs de la Junta i, per tant, a la manca de representativitat (De la Riva, 2002 i Vidal, 2001).

Que la dinàmica de l'Assemblea sigui una o l'altra depèn (a més a més del moment o conjuntura en què es troba l'entitat) del carisma, de l'estil de gestió i del consens en l'elecció de la persona que ocupa la presidència.

L'òrgan de govern (la Junta, a partir d'ara) d'una associació governa, gestiona i representa els interessos de l'associació. Garanteix que el funcionament de l'organització estigui orientat al compliment de la seva missió i que actuï segons els valors que la defineixen. Amb aquest objectiu, aquest òrgan pren decisions en el nivell més estratègic, que guien l'acció de l'organització. Així ho defineix la normativa sobre associacions:

“L'òrgan de govern d'una associació, de caràcter col·legiat, és el que la governa, la gestiona i la representa dins i fora de judici”. (...) l'òrgan de govern fa la gestió ordinària de l'associació i, només si els estatuts ho permeten, pot delegar les seves facultats en un dels seus membres o més d'un. Mai no són delegables els actes que necessitin l'autorització de l'assemblea o l'aprovació dels quals és competència de l'assemblea”.
(Art. 17, Llei 7/1997)

Les responsabilitats de la junta són les de mantenir una visió global a llarg termini, prendre decisions estratègiques, formular les polítiques i els seus procediments, garantir que es tinguin en compte les necessitats i els interessos dels diferents grups, aconseguir recursos necessaris, fer un seguiment dels projectes i assumir la responsabilitat legal. La junta és l'òrgan que s'ocupa de les gestions directives, d'implementar el programa proposat i aprovat en assemblea, i és el principal responsable de la marxa de l'entitat. S'espera que la junta inspire i condueixi els equips des del coneixement de les diferents temàtiques i formi equips adients per les tasques que s'han de desenvolupar. És també responsabilitat de la junta fer el seguiment i la supervisió de la tasca de l'equip de gestió (cas que n'hi hagi), identificar les necessitats i prioritats que defineixen què ha de fer l'entitat, assegurar la cooperació amb altres grups, impulsar l'experimentació, establir un procediment de selecció dels nous membres, buscar i utilitzar fonts d'informació, i organitzar-se per tenir una producció òptima.

Com veurem, les expectatives que es projecten a les persones de les juntes solen estar molt idealitzades i basades en l'assumpció que l'aportació feta de manera voluntària, per una causa justa, en organitzacions que defensen valors humans, són automàticament positives i bones. En l'anàlisi de les juntes de les entitats estudiades la realitat ens mostra evidències de les dificultats i amenaces que possibiliten l'exercici de totes les funcions que formalment tenen assignades.

Li correspon als estatuts fixar els requisits per poder ser membre de la Junta (socis nomenats per l'assemblea general), la durada de l'exercici del càrrec i la possibilitat de reelecció. En totes les entitats els seus estatuts fundacionals (alguns molt explícits i d'altres molt generalistes) designen com a mínim el càrrec de president/a, el de secretari/a, el de tesorera/a i els vocals, que varien en nombre segons les entitats. Hi ha entitats que inclouen els càrrecs de vicepresident i de vicesecretari. En relació a la durada en l'exercici del càrrec i la possibilitat de reelecció generalment són d'un any i podran ser reelegits indefinidament. Algunes entitats, en posteriors revisions dels estatuts fundacionals, han allargat la durada a quatre anys renovant-se per meitat cada dos anys. Es manté, però, la possibilitat de ser reelegits, característica inherent al principi democràtic de les associacions.

Així, els canvis en la composició dels membres i el funcionament intern de les juntes són indicadors del nivell de democratització que, malgrat és un terme força relatiu, ha influït decisivament en la història de cada entitat. Precisament un dels reptes relacionats amb la Junta és la manca de renovació dels seus membres. El major nivell de continuïtat dels membres que han integrat la Junta en tots aquests anys el trobem en l'entitat E.2A. Les persones que van assumir els càrrecs en la Junta, segons consta en l'acta fundacional del març de 1983, s'han mantingut fins a l'actualitat¹⁴⁰. La Secretaria de la Junta ha estat ocupada sempre per la mateixa persona que a la vegada ha estat gerent de l'entitat.

“Va ser molts anys president, perquè nosaltres cada any havíem de nomenar president i cada any que es nomenava president sempre sortia el mateix. Perquè jo deia: perquè hem de canviar de president si al cap i a la fi el president ho sap tot igual que tots vosaltres? per tant, no hem de canviar, perquè la que mano sóc jo amb el sentit de les directius, no?. (...) Cal buscar l'estabilitat en els membres per garantir la viabilitat dels projectes. Nova gent implica perspectives diferents i pot fer perillar la governabilitat de l'entitat”. (Fundador i directiu, E.2A)

¹⁴⁰ Els únics canvis que s'han produït són: el president passa a vocal i un dels vocals assumeix la presidència (2003), la tesorera passa a vocal i s'incorpora un nou tesorera (2007) i, davant la mort del vocal i primer president entra la seva vídua (2008), que es jubila com a cap de producció de l'entitat.

La dependència en persones claus centra el coneixement i l'activitat en les persones i no en la mateixa organització i els seus processos. El tipus d'entitats amb un estil de direcció i gestió unipersonal tendeixen a buscar la continuïtat del seu projecte traspasant el seu coneixement a d'altres persones concretes que són de la seva confiança.

En general, doncs, la dinàmica és de molta estabilitat en els membres de les Juntes (*"no hi ha baralles per entrar"*) que cal interpretar diferentment segons el moment de la seva trajectòria. El desconeixement i la necessitat de definir i afiançar el projecte inicial, tot superant les dificultats i precarietats que caracteritzen els inicis, requereix un equip estable i disponible que justifica la poca renovació dels membres durant els primers anys. En l'actualitat, quan les entitats ja estan consolidades les argumentacions són diferents: per una banda, la gestió professionalitzada de les entitats ha restat funcions i responsabilitats als membres de les Juntes i la redefinició dels rols dels familiars no sempre està resolta, essent un indicador de la poca vitalitat de les Juntes; per altra banda, també és una evidència de la manca de participació de la societat civil en temes d'interès general, que tot i ser un interès particular en aquest cas, es considera que ja ho resoldran les institucions.

Analitzant les entitats que sí han viscut diversos canvis en la composició de les Juntes, observem que sempre estan associats a una situació de conflicte, generalment el mateixos que han comportat mobilitzacions i reclamacions de les assemblees generals. Conflictes de base econòmica i de desavinences amb nous projectes (la creació dels Centres Especials de Treball en la majoria dels casos, en d'altres els projectes d'inserció a l'empresa ordinària i/o la construcció de residències), però també conflictes de base interpersonal i de lluites de poder entre diferents membres de la mateixa Junta.

"En el moment en què apareix la necessitat de crear un centre especial de treball és quan es produeix una divergència i llavors canvia la junta". (Professional, E.2F)

Una cita que reflecteix quin és el contingut dels conflictes interpersonals i de lluites de poder i, com aquests marquen els lideratges i influeixen en els canvis dins les juntes:

"Llavors es fa el tema del centre ocupacional i es comença a pensar en una residència. Aquí hi ha un canvi de lideratge en l'associació i el Sr. S. rep un cop d'estat i entra el S. G. que sempre havia estat a la Junta i també era un dels fundadors. Va ser un canvi traumàtic dins de l'associació. En aquest cas hi ha enfrontaments amb la idea de cadascú, "jo tinc el lideratge i...". (...) La filla del Sr. S. havia treballat com a directora de l'escola, com a professional, no hi estaven d'acord alguns pares. (...) Es parla que no s'havien creat els estatuts. (...) Arriba un moment en què hi ha problemes de calé;

sempre n'havíem tingut i sempre en tindrem; una associació no pot ser sense ànim de lucre i tenir diners. Però principalment va ser el tema de la filla i una sèrie de qüestions polítiques. Teníem un gerent, era un pare i llavors entra la següent junta i la junta el despatxa. (...). Però hi va haver un gran mal rotllo entre el G. i els professionals; es va voler demanar la dimissió de la directora de l'escola; hi havia molts problemes econòmics". (President, E.3A)

Si l'element que mobilitza la participació en l'Assemblea General i en la Junta és el conflicte, participació i gestió del conflicte són dos aspectes associats i determinants en la dinàmica de les entitats. És important l'estratègia de gestió del conflicte però també ho és la credibilitat i la legitimitat de qui el lidera (generalment, president/a de l'associació i/o gerent). Precisament, en la majoria dels casos la gestió del conflicte ha passat per canviar els directius i/o gestors

La gratuïtat és un altre requisit per formar part de la Junta. Els membres de les juntes no poden rebre remuneració per l'exercici del càrrec, però sí que tenen dret a la bestreta i al reembossament de les despeses, degudament justificades, i també a la indemnització pels danys que derivin de l'exercici del càrrec. El mateix s'aplica quan un altre associat o associada duu a terme una funció o un encàrrec determinat dins l'entitat: *"no poden formar part de l'òrgan de govern els associats i associades que desenvolupen una activitat retribuïda per a l'associació, amb l'excepció del secretari o secretària, el qual, en aquest cas no té dret de vot pel que fa als acords de l'òrgan de govern"* (Art. 21, Llei 7/1997, d'associacions). De manera que un membre de la Junta no pot cobrar per l'exercici del seu càrrec ni pot tenir cap relació contractual amb l'entitat derivada d'altres càrrecs o responsabilitats.

Aquest requeriment no va tenir cap implicació ni va suposar cap conflicte en les juntes dels primers anys de les entitats que, fins i tot davant la precarietat econòmica, van aportar en diverses ocasions diner propi per cobrir les despeses. És una qüestió que pren importància davant del conflicte i els moments en què la complexitat de l'entitat requereix d'una major dedicació en la gestió per part dels membres de la Junta. Dues de les entitats (E.2A i E.3A) en un moment concret de la seva història van adoptar com a acord intern de l'assemblea que cap familiar (soci o no) no podria tenir una relació contractual amb l'entitat mentre el familiar afectat en fos usuari. Les estratègies per afrontar les limitacions actuals d'aquest acord han estat diferents:

- Combinar les funcions de gerència de l'entitat i secretaria de la Junta, en una mateixa persona. La remuneració correspon al càrrec com a secretari de la Junta de

l'associació ja que segons la llei és l'únic càrrec compatible amb l'exercici d'un altre lloc de treball dins l'entitat.

- Suprimir les clàusules quan són percebudes com un límit per la continuïtat d'un projecte i/o posen en risc un determinat lideratge.
- Procedir a la contractació del president de l'associació per part d'una Fundació vinculada, tot cedint-lo a l'associació exercint funcions de gerència. És una estratègia per no infringir la normativa legal en un moment en què la implicació i dedicació de la presidència en la gestió del centre es fa incompatible a nivell funcional amb el desenvolupament de la seva activitat laboral fora el centre.

És una realitat que només afecta a aquelles EIS que amb la forma jurídica d'associació no han incorporat en la gerència i/o direcció figures professionals externes (E.2A i E.3A). Per tant, aquesta és una situació que no han d'afrontar la resta d'entitats.

“Nosaltres ens veiem amb una jubilació i nosaltres no volem que se'n vagi per terra una cosa que nosaltres ho hem començat d'aquesta manera i volem que continuï pur, com va començar... O sigui, nosaltres ara tenim una filla meva que treballa com a professional aquí i una filla de la P. que treballa com a professional aquí.” (Fundador i directiu, E.2A)

“Segons els nostres estatuts jo no puc cobrar de l'associació, i per tant jo no puc fer-ho, jo no puc estar com a gerent perquè els estatuts no permeten als familiars d'una persona que està al centre estigui en nòmina, són estatuts d'associació sense afany de lucre”. (President, E.3A)

He presentat, a nivell formal, quines són les competències assignades als òrgans de govern, els càrrecs que els integra i la condició de gratuïtat del seu exercici, però en l'anàlisi de les entitats sota la forma jurídica d'associacions observem certes dinàmiques que generen confusió en el lideratge¹⁴¹.

En un principi els membres de les juntes assumeixen, en exclusiva, la tasca de gestionar i dirigir el funcionament i l'activitat de les entitats¹⁴². Es valora com atributs

¹⁴¹ Limitem ara aquesta anàlisi a les entitats que s'han mantingut com a associacions (E.1A, E.2A i E.3A) i al període en que la resta d'entitats (E.1F, E.2F i E.3F) van ser associacions, ja que el pas a Fundacions canvia els rols de les Juntes, que seran substituïdes pels Patronats.

¹⁴² Al llarg d'aquest treball referim el terme “direcció” com a sinònim de “gestió”, si bé hi ha autors que defensen que existeix una diferència entre els dos conceptes: la figura de la direcció engloba tota una sèrie de funcions o tasques entre les que es trobaria la pròpia gestió del servei, dels recursos humans així com dels pressupostos. Hi ha moments en la trajectòria d'alguna de les entitats en què es podria distingir qui dirigeix i qui gestiona, però es fa difícil fer una anàlisi fonamentada en aquestes entitats que comencen amb estructures simples (“on uns pocs fan de tot i entre tots ho fan tot”) i que en el pas a estructures més complexes es mantenen òrgans de les primeres formes organitzatives. A més cal tenir en compte que habitualment la figura del gerent o gestor no ha existit, fins ara, en les organitzacions de Serveis Socials. Sembla una exportació de l'organització de l'empresa privada de base mercantil.

per assumir aquest lideratge la voluntat, la disponibilitat i les possibilitats dels membres de generar contactes personals. Són atributs que no tenen tots els membres de la junta i que recauen en una o dues persones que, generalment, ocupen els llocs de la presidència i la secretaria i que acostumen a coincidir amb els principals promotors de la iniciativa. *“Jo ho puc fer perquè treballo per a mi. El perfil nostre ha de ser així, que tinguem llibertat i ens puguem moure”*. (President, E.1A).

Es produeix una delegació tàcita del conjunt de la Junta en la figura del president o presidenta com a executor de les competències que corresponen a aquest òrgan, sustentada en la confiança¹⁴³: *“Vam començar a partir del que va engegar la presidenta de l'associació”*. (President, E.3F)

En el cas de l'entitat E.2A són molt clares les expressions que ens indiquen que la direcció està en mans de dues persones: la secretaria i gerent de l'entitat i la cap de producció que representa els ulls i la veu del president a raó del vincle familiar amb aquest¹⁴⁴:

“Com que hi ha la dona del president a dins de l'entitat... (...) El taller l'hem portat nosaltres dues i s'han fet sempre els projectes que nosaltres dues hem dit, perquè la Junta s'ha deixat portar molt per nosaltres, perquè com que també som part de la Junta... No era una gerent que estava contractada i que no tenia res a veure amb els problemes. Com que es veia que es tirava endavant i es feia tot el que es tenia que fer hi havia la màxima confiança”. (Fundador i directiu, E.2A)

Els principals canvis respecte aquests inicis en la gestió i/o direcció de les entitats venen donats per la incorporació de professionals externs a la gerència, que com veurem en parlar del lideratge, té moltes implicacions a nivell organitzatiu:

“El papel predominante de dirigir la asociación se quedó aparcado y quien realmente tomaba las decisiones, siempre con la aprobación de la Junta, es el gerente. Durante quince años la junta ha tenido un papel meramente simbólico”. (Directiu, E.1A)

El reclam de poders i capacitat de gestió dels nous gestors influeix en la redefinició de les funcions de la Junta. Aquest és l'exemple de l'E.3F, quan encara era una associació:

¹⁴³ La legislació delega en els estatuts a nivell formal la possibilitat de l'atribució del poder de representació entre les persones que formen part de la Junta i pot delegar les facultats de la pròpia Junta en un dels seus membres o més d'un, encara que mai seran delegables els actes que necessitin l'autorització de l'assemblea o l'aprovació dels quals és competència de l'assemblea. En alguns estatuts es recull aquesta possibilitat però no es concreta.

¹⁴⁴ Ja hem pogut comprovar per altres referències a aquesta entitat que presenta importants diferències pel que fa a l'estructura organitzativa. Presenta un lideratge molt tancat en dues unitats familiars, es percebuda per elles com una empresa familiar i adopten estratègies per garantir-ne la continuïtat.

“En aquell moment davant de la Junta de l'associació jo sóc el màxim responsable de l'organització i del funcionament de l'entitat. Jo decideixo que el lideratge l'assumeixo jo. Hi ha entitats jurídiques que el lideratge està en la presidència i llavors la direcció és un executor. En el nostre cas el lideratge està a la direcció; si que hi ha molt bona relació amb la presidència i se la fa particip de tot el funcionament i se'ns dubte que es té en compte la seva opinió però la responsabilitat final me la poden demanar a mi perquè l'assumeixo jo. (...) En el primer moment va costar que determinats membres de la Junta ho acceptessin, però jo ho vaig posar com a condició indispensable. Naturalment, jo he de tenir poders absoluts dins el que marca la llei. Hi ha funcions que corresponen a la Junta que no es poden negar, però hi ha altres que es poden traspasar. Això fa que no tinguis tantes interferències i dóna molta claredat a l'estructura.” (Directiu, E.3F)

Així ens expressa aquest canvi la persona que ocupava la presidència de la Junta en el moment en que es va prendre la decisió d'incorporar un gerent extern a l'entitat:

“Les reunions eren més per discutir: que si això no funciona, que si ho hauríem de fer així... Va canviar i en les reunions la Junta parlava menys i parlava més ell. Arribava un moment en que dèiem: "Bé, és normal que en una Junta parli més, que faci les propostes ell que no pas nosaltres" i jo no sabia si era normal o no. El cas és que ell en sap més i nosaltres som els responsables de darrera. El que ens sembla bé podem dir que si i el que no ens sembla bé podem dir que no. (...) Va ser un canvi una mica fort, de tenir tota la responsabilitat, de pensar què hem de fer a que et diguin el què s'ha de fer. N'hi havia que no ho trobaven massa normal i n'hi havia que ho vam acceptar més bé. No se si era el correcte o no. Funciona una mica així, hi ha coses que les proposem o les diem, però jo entenc que els professionals son els que hi entenen i la Junta hem de decidir si allò ens sembla correcte que tiri endavant o no, i fora d'aquí poca cosa més”. (President, E.3A)

Estem davant d'un tipus de relacions, entre els membres de la Junta i els equips de direcció, que es poden interpretar en clau de poder¹⁴⁵. Hi ha circumstàncies i moments concrets en què no es té clar qui té el poder. Es posa en evidència com s'articulen “poder” i “autoritat”. El fonament per poder forçar una acceptació, és a dir, l'oportunitat per imposar la pròpia voluntat és el poder. L'autoritat és l'oportunitat que una determinada ordre trobi obediència en la persona o grup que la rep. Autoritat és el dret de prendre les decisions útils i apropiades per aconseguir els objectius de l'organització i el poder d'exigir la realització de les accions necessàries per donar compliment a les decisions (Zerilli, 1992). Així, el poder és un dels elements constitutius de l'autoritat. És evident que l'autoritat, i per tant el poder, està en la Junta. Es produeix, però, una delegació de poder en la direcció que emana tant d'una *autoritat de caire personal* (aquella que una persona adquireix a causa de les seves qualitats i capacitats, de la seva competència, experiència i preparació), com d'una *autoritat de caire formal o institucional* (aquella que prové del càrrec o de la posició que ocupa), que també correspon a la Junta. En els casos en què la direcció està en la junta queda clar qui té el poder i l'autoritat, però en els casos en què la direcció està

¹⁴⁵ Quan faig referència als “equips de direcció” sempre és en relació a les persones que, juntament amb la que exerceix la gerència, assumeixen càrrecs de responsabilitat en el funcionament de l'entitat.

fora dels membres de la Junta els elements claus estan en l'exercici d'aquesta delegació i en l'estil de direcció.

En les EIS conflueixen diferents aspectes: en primer lloc, una posició de debilitat de l'autoritat de la junta que no té la capacitat i la preparació (per tant no tenen autoritat personal) adequada per dirigir l'entitat; en segon lloc, un procés de delegació de poders fet sobre la base de la pressió del conflicte i el perill de continuïtat de l'entitat i, en tercer lloc, un lideratge molt fort amb moltes capacitats d'argumentació i de persuasió¹⁴⁶. De manera que l'autoritat de la junta queda sotmesa al poder de l'equip directiu.

La relació entre la Junta i l'equip de direcció és essencialment paradoxal. Per moltes decisions importants, la Junta és l'autoritat final. Malgrat això, depèn dels equips de direcció per gran part de la informació i per l'articulació i implementació de les decisions. Els equips tenen els seus poders emergents però al mateix temps estan contractats i poden ser acomiadats per les juntes i necessiten les juntes per les funcions claus. Com en totes les paradoxes, no hi ha solució. La relació és dinàmica i els seus moviments depenen d'un seguit d'individus, grups i altres factors organitzatius (Middlelton, 1997: 152).

A mesura avança el creixement, la consolidació i la complexitat organitzativa de les entitats, mentre unes es mantenen com a associació de familiars, les altres passen una estructura de fundació continuant, però, l'activitat desenvolupada per les associacions inicials¹⁴⁷. Els condicionants de cada entitat per crear fundacions són ben diferents. La pregunta que correspon és: perquè unes entitats opten per mantenir la personalitat jurídica inicial mentre d'altres es constitueixen en fundació?

Apunto, primer, la definició legal del concepte i dels principis de les fundacions. La definició legal continguda en el Llibre tercer del Codi Civil de Catalunya relatiu a les

¹⁴⁶ S'afegeix en algunes entitats (E.1A i E.2F) que la incorporació de professionals externs és una condició que imposa la Generalitat a través de la Fundació Tallers de Catalunya per cobrir el dèficit adquirit per l'entitat. Aquest fet també atorga poder als nous directius en tant que estan recolzats per un organisme superior.

¹⁴⁷ Respecte aquest tema incorporo en l'anàlisi la realitat de l'entitat E.1C que si bé es constitueix com a cooperativa es distingeix de les altres dues (E.2C i E.3C) pel fet de que es tracta d'una cooperativa de pares i de professionals amb una forta presència i incidència dels familiars: "Són els pares qui realment ho han creat i qui encara ho segueixen tirant endavant. Perquè amb les assemblees, amb els consells rectorals, són ells qui prenen les decisions i jo com a gerent que sóc porto a terme aquestes decisions però són decisions de pares, privades". (Directiu, E.1C). En la manca de participació de les famílies s'expressen els arguments per constituir-se com a fundació.

persones jurídiques i en concret el concepte i principis de les fundacions (art. 331-1) especifica:

“Les fundacions són entitats sense ànim de lucre, constituïdes per un o diversos fundadors, mitjançant l'afectació d'uns béns o d'uns drets de contingut econòmic i la destinació de llurs rendiments o dels recursos obtinguts per altres mitjans al compliment de finalitats d'interès general.”¹⁴⁸ (Art. 331, Llei 4/2008, del Llibre Tercer del Codi Civil de Catalunya relatiu a les persones jurídiques)

Hi ha tres elements imprescindibles per constituir una fundació: un acte unilateral per part del fundador que es plasma en l'acte *fundacional*, que consistirà en determinar *un fi* al qual se li aporta *un patrimoni* per aconseguir-lo. Maluquer de Motes (1983) qualifica la fundació com una vinculació al servei d'un interès, i resumeix les seves característiques en tres idees: una manifestació de voluntat, un conjunt de béns afectats a una finalitat, i per últim, l'interès que persegueix l'entitat. Són tres elements bàsics que units en un sol acte constitueixen l'essència de la fundació (Badenes, 1983). El negoci fundacional és imprescindible per constituir la fundació, a la qual se li atribueix un patrimoni, fet que la diferencia en essència de les entitats que es basen en l'aportació de capital humà (com les associacions) i amb unes determinades finalitats que es resumirien en benefici de la societat, que les diferencien de les organitzacions mercantils.

El patrimoni de la fundació, en principi uns béns, són l'element essencial de la fundació. Imprescindible, doncs, un patrimoni que es vincula a un fi preestablert per voluntat del fundador. Aquest patrimoni es basa en el que es coneix per alguns ordenaments com la “dotació inicial”, que és el patrimoni que vincula al fundador.

La dotació pot ser un requisit imprescindible en determinats ordenaments amb la fixació d'una quantia mínima requerida, amb una quantia inicial fixada adaptable a les finalitats perseguides per la fundació o bé, amb una quantia de capital no determinada i que serà valorada per l'administració segons l'objecte de la fundació. Però en d'altres ordenaments, la dotació inicial pot ser simbòlica o basar-se en una aportació no monetària, i fins i tot, no ser un requisit. A Catalunya, la Llei 5/2001 de fundacions, requeria en el seu text que la dotació havia de ser suficient per a dur a terme les

¹⁴⁸ Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques. L'anterior llei de fundacions (Llei 5/2001, de 2 de maig) definia en l'art. 1.2: “Les fundacions privades són entitats sense afany de lucre, constituïdes per la manifestació de voluntat de les persones físiques o jurídiques que en són les fundadores, mitjançant l'afectació d'uns béns o d'uns drets de realització a finalitats d'interès general.”

activitats fundacionals, per tant, no hi havia cap mínim¹⁴⁹. Amb l'absència d'una dotació mínima inicial, van augmentar espectacularment el nombre de sol·licituds de constitució de fundacions al Protectorat de la Generalitat, moltes de les quals s'haurien d'haver constituït com a associacions, ja que es fonamentaven en l'aportació humana (capital humà). L'any 2004, la situació començava a ésser insostenible, ja que es succeïen les fundacions amb projectes inviàbles (no tenien capital per acomplir els fins d'interès general que s'havien fixat, o bé, contravenien l'obligació de reinversió dels rendiments). La manca d'estructura comportava a més, l'incompliment sistemàtic dels deures de comunicació amb el Protectorat (p.ex. la presentació de comptes) i la reinversió de guanys. Davant aquesta situació el Protectorat va centrar l'atenció en l'anàlisi de la viabilitat econòmica de les fundacions de nova constitució¹⁵⁰. D'aquesta experiència, s'introdueixen novetats en el Llibre tercer del Codi Civil de Catalunya. Es destaquen: la fixació d'una quantia mínima de dotació inicial no inferior a 60.000 euros que haurà de ser aportada en béns fructífers, exigint-se també la viabilitat econòmica del projecte. (Font, 2008)

La dotació inicial en patrimoni, amb o sense fixació de quantia mínima, no és l'element que permet explicar perquè unes entitats opten per aquesta persona jurídica i d'altres no. Totes les entitats des de finals dels anys 90 disposen de patrimoni.

La necessitat de preservar el patrimoni adquirit és un dels arguments al·legats per defensar la idoneïtat de la fundació. Totes les entitats tenen la necessitat d'assegurar i preservar el futur del seus bens, així que si bé explica un avantatge de la fundació respecte l'associació, tampoc és suficient per entendre perquè no totes s'han constituït en fundació.

En un altre ordre trobem un segon argument en la defensa de la fundació i té a veure amb la composició dels patronats:

“Pensem que és fonamental que l'estructura jurídica sigui una representació del territori. (...) Per fer això no poden participar totes les persones d'un territori, per tant,

¹⁴⁹ Art. 5 Llei 5/2001, de fundacions: “La dotació inicial de la fundació ha de consistir en una aportació de diners o bé de béns o drets avaluable econòmicament, suficients per a dur a terme les activitats fundacionals, lliures de càrregues que impedeixin o limitin d'una manera significativa la seva utilitat per a la fundació.”

¹⁵⁰ Es pot considerar que aquesta actuació és la reacció a les ‘entitats recollidores de subvencions’, i que comporta una evolució en el nombre de registre de fundacions. Des de la Llei de fundacions de 2001 va incrementar considerablement el nombre de fundacions, a partir del 2005, el Protectorat endureix el criteri de la dotació inicial per evitar la constitució de fundacions que per manca d'una dotació inicial sòlida es poguessin trobar submergides en problemes econòmics greus al poc temps de la seva constitució. Paral·lelament, s'obriren una quarantena de processos de dissolució de fundacions que no complien i que no actuaven segons la finalitat prevista de la seva constitució. Si haguessin estat associacions, no caldria aquest procediment de dissolució, ja que haurien mort amb el pas del temps, però al ser fundacions, actua preceptivament l'administració pública (Font, 2008).

has de buscar a totes aquelles persones que puguin tenir una visió més de futur, més àmplia de les coses i que puguin tenir més capacitat d'incidència, que pugui aportar capacitat de presa de decisions i d'incidència al territori. Per tant, han d'estar aquí: representats polítics, empresaris, representants socials. Es tracta de Patronats que realment puguin aportar valors. Per mi el patronat ha de saber molt més que jo i que hem pugui ser un reforç com a director del centre. Això és el que hem buscat en els dos patronats. (...) que siguin persones capaces d'implicar-se dins del territori, això obre moltes possibilitats". (Directiu, E.2F i E.3F)¹⁵¹

És un objectiu que té una vessant estratègica a nivell empresarial: aconseguir un impacte i un arrelament en el territori obre moltes més possibilitats de creixement i d'expansió de l'entitat. La composició dels Patronats, com a òrgan de representació, govern i administració de la fundació, suposa una oportunitat per assolir aquest objectiu ja que poden exercir una important incidència en el territori i ser una font d'oportunitats i de major capacitat en la presa de decisions. Aquest és un text respecte la composició del Patronat de les dues últimes fundacions vinculades a les entitats creades el juliol de 2008:

"L'elecció dels patrons es fa entre persones representatives del territori on la Fundació desenvolupa la seva activitat, i que estiguin vinculades per les seves activitats professionals, de voluntariat o de representació a l'atenció als col·lectius a que es dirigeix l'objecte fundacional. Sense perjudici d'això es designaran com a mínim un vocal representant de les famílies de persones ateses pels serveis o programes de la Fundació i un altre entre persones vinculades a les administracions públiques amb competències en l'àmbit d'actuació de la Fundació a l'Alt Camp. Quan el membre del Patronat sigui persona jurídica, aquesta serà representada per la persona física que hagi estat designada per l'òrgan de la persona jurídica a qui li correspongui fer-ho, ostenti o no la persona física representant un càrrec dins la persona jurídica membre del Patronat". (Estatuts de fundacions vinculades a l'E.2F i l'E.3F)

És una perspectiva que introdueixen una nova visió de futur respecte l'entitat: es trenca amb la idea de que són les famílies les úniques responsables de les entitats i de la forma com en el futur ha de ser atesa la discapacitat. La problemàtica és del conjunt de la societat i aquesta ha de participar en la decisió respecte els serveis del futur. La idea que les entitats són dels pares i que aquests són els únics responsables pertany al passat:

"La problemàtica de las personas con discapacidad o enfermedad mental, no es una problemática de las familias, es de todos los ciudadanos. Por lo tanto no tiene ningún sentido que los padres actuales decidan como ha de ser el futuro de cualquier persona con discapacidad, de cualquiera de nosotros". (Directiu, E.2F i E.3F)

"El problema de serveis socials no ha de ser un problema de l'entitat (...) val que l'administració té el seu paper, però la societat en general també, la societat que viu en aquest territori ha de ser, lo que en diuen responsable, socialment responsable. (...) perquè en el fons la problemàtica que estem resolent, els serveis que estem resolent

¹⁵¹ Les entitats E.2F i E.3F són jurídicament i econòmicament diferents i independents però des de 1994 comparteixen el mateix equip de gestió i direcció.

no és tema sols de quatre pares que tenen aquest problema, sinó que forma part de tota la societat, per això el canvi aquest". (Professional, E.2F)

El que es planteja com una oportunitat per als interlocutors d'algunes de les entitats representa una amenaça per als d'altres. Aquestes són algunes de les expressions més crítiques respecte de l'adequació de la forma jurídica de fundació per aquesta tipologia d'entitats:

"Estic en contra de les fundacions, és una forma encoberta de treballar malament per les persones perquè en una fundació només hi ha 7 o 8 patrons i aquests patrons poden ser persones que no estan ni vinculades amb les problemàtiques i prenen decisions que no són les adequades. Jo els dic als pares nostres: nosaltres hem d'anar tots a una, perquè tots treballem per una causa que són els nostres fills (i als que són germans ara, els dic, per als vostres germans). Nosaltres sempre hem de ser una associació que tots puguem dir la nostra i que tots puguem dir, si estem contents o no estem contents. (...) Veig un avantatge per a la gent que vol fer el que li dona la gana; la fundació és ideal, és una societat anònima i ja està". (Fundador i directiu, E.2A)

"A veure, com els pares no hi ha ningú i són els pares els que s'han de preocupar, són els pares els que han d'anar al davant. Ni tots els professionals són bons ni tots els pares són bons. Un professional no podrà ser mai un pare. Naltros som els que hem de buscar les eines, com sigui, perquè els professionals fagin la seva feina. El que no entengui això, no es pot tirar endavant, perquè són els pares els que van al davant. A veure, el professional ja pot ser bo, però no és el seu fill". (President, E.1A)

És evident, que té un fort impacte en el rol dels familiars i/o tutors de les persones amb discapacitat en relació a l'entitat. Amb el pas a fundacions han desaparegut les assemblees generals i les juntes que donaven veu a tots els socis. Ara només uns quans els representen en els nous patronats. Però sembla que es reproduïxen les formes de relació entre patronat i equip de direcció que es donaven entre les juntes de les associacions i la direcció. Són els equips directius qui lideren les organitzacions sobre la base de la confiança que és un vincle molt important per al bon funcionament d'una fundació però que no hauria d'eximir els patronats de les seves responsabilitats com a patrons. Aquest és un dels reptes: aclarir i especificar les responsabilitats del patronat i els seus membres dins la fundació. La funció estratègica, és a dir, definir la visió i les polítiques generals de l'entitat hauria de correspondre al patronat i la funció operativa, és a dir, gestionar el funcionament diari de l'organització a l'equip directiu. Observem, però, que no es produeix aquesta diferenciació de funcions i que en tot cas totes dues són bàsicament assumides per la direcció amb el vistiplau del patronat.

D'altra banda, la transformació en empreses de serveis les obliga a distingir entre la capacitat de gestió dels serveis i la capacitat per detectar i demandar noves necessitats emergents que requereixen ser ateses. Dues funcions que han de correspondre als professionals i als familiars, respectivament. Aquesta és l'alternativa

que han adoptat les entitats E.2F i E.3F, que han transferit la gestió dels serveis a la fundació i es reserva a l'estructura d'associació de familiars totes aquelles funcions no relacionades directament amb la prestació de serveis sinó amb la detecció de noves necessitats i temes complementaris com les vacances, el menjador, el transport, entre d'altres.

“L'associació té la finalitat de cuidar una mica els pares, que fins ara els pares han creat serveis per als seus fills, però no han pensat en quines necessitats podien tenir ells com a pares, sinó que han anat buscant resposta a aquelles dificultats o coses que no tenien resoltes. L'associació segueix insistint i creant o escoltant les demandes de pares com a pares i la fundació seria aquella que faria una mica el funcionament dels serveis”. (Professional, E.2F)

Una realitat semblant és la de l'entitat E.1F que de forma paral·lela a la creació de la fundació actual va crear una associació de familiars representada al Patronat de la Fundació. Presenta una important diferència, però, respecte les altres dues entitats pel que fa a la significació que té per als familiars el pas a fundació. En aquest cas, es trenquen els vincles institucionals quan els pares decideixen cedir la titularitat de l'entitat a la Fundació Tallers de Catalunya davant la impossibilitat de sostenir-la econòmicament.

Perquè, doncs, tres de les EIS d'origen de familiars d'afectats canvien la seva forma jurídica a fundacions?. Les possibles respostes no són generalitzables, però si indicatives d'un mateix procés:

- És evident que un dels motius és la recerca de les avantatges fiscals i les garanties de preservació del patrimoni, que es fa més necessari a mesura va creixent l'entitat¹⁵².
- Però, no és suficient. Crec que la recerca d'estructures clares respecte els òrgans de decisió està en la base d'aquest canvi. Es fa evident aquesta necessitat quan els familiars donen pas a professionals externs en la gestió. Cal deixar clar quin lloc ocupa el criteri professional en la presa de decisions i quines són les posicions de poder. Això, juntament amb el creixement de l'entitat, amb el carisma dels nous directius i amb la poca base participativa de les famílies, reforça el pas a fundacions, que ja bé justificat per criteris econòmics.

¹⁵²“Sí a l'associació quan hi ha una donació i a la persona l'interessa que n'hi hagi una desgravació fiscal pues passa per la Fundació i llavors nosaltres generem un projecte qualsevol, li sol·licitem a la Fundació i la Fundació ens fa una subvenció. Ara fa dos anys que no demanem subvencions a la Fundació, perquè ara la Fundació està fent bossa per aquests tutelats que possiblement haurem de tenir”. (President, E.3A)

Aquests dos mateixos arguments són presents en la justificació que fa el directiu de l'entitat E.1C, del procés de desactivació de les dues cooperatives vinculades a l'entitat i el pas a fundació propietat de nou pares i mares com a patrons. Una cooperativa entesa com un grup de persones que s'ajunten i participen d'una tasca comú deixa de tenir sentit si la gent (en aquest cas els pares cooperativistes) no es realment participativa. Per altra banda, representa la millor garantia per al patrimoni adquirit:

“Les propietats de la fundació, precisament per ser una fundació, no es poden tocar així com així perquè per això hi ha al darrera un patronat a la Generalitat que controla totalment els teus moviments i tu no pots agafar i vendre!”. (Directiu, E.1C)

Aquest, però, no és l'únic moment de les entitats en què es produeixen canvis en la seva forma jurídica. Actualment s'estan gestant i consolidant noves necessitats. Una de les associacions (E.1A) ha encarregat un estudi a la Universitat Rovira i Virgili per valorar la idoneïtat d'un canvi de personalitat jurídica de l'entitat davant el panorama econòmic actual de crisi. L'entitat E.3A ha creat una fundació paral·lela a l'associació per a la gestió del patrimoni. De forma conjunta quatre de les EIS han creat una Fundació Tutelar de les comarques de Tarragona, per oferir un servei de més proximitat. Però, la realitat de les fundacions E.2F i E.3F obre una perspectiva de futur en la forma d'estructurar jurídicament el conjunt de l'entitat. L'experiència de gestió compartida entre aquestes dues entitats i la necessitat de segregar i diferenciar activitats i serveis (recordem que també s'estan obrint a altres col·lectius) els fa plantejar la creació de diferents entitats jurídiques -sostenibles econòmicament per si soles- que organitzen per separat els serveis vinculats a l'àrea social i d'atenció a les persones dels serveis de l'àrea d'inserció social i laboral. Durant la fase de treball de camp he resseguit el debat, la decisió i els tràmits de l'equip de direcció que comparteixen les entitats E.2F i E.3F, que desenvolupen la seva activitat en comarques diferents. El juliol del 2008 cada entitat ha aprovat dos nous estatuts de dues fundacions diferents amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat jurídica per obrar. Es distingeixen pel seu objecte :

- Una té per objecte impulsar el funcionament de serveis de suport a les persones que per raons derivades de l'edat, de la malaltia, de la discapacitat física, sensorial o intel·lectual o de la malaltia mental, necessiten de l'atenció o ajuts importants per realitzar activitats bàsiques de la vida diària o altres suports per a millorar-ne l'autonomia personal. Tanmateix forma part de l'objecte fundacional el

suport a les famílies de les persones en situació de dependència amb la finalitat de millorar la qualitat de vida.

- L'altra, impulsar iniciatives per a la creació d'ocupació i per a la formació i inserció laboral de persones amb discapacitats intel·lectuals i físiques, en estat de dependència, persones amb malaltia mental i de col·lectius amb especials dificultats d'integració en el mercat de treball.

Aquest era el plantejament de la direcció abans de la concreció d'aquestes noves fundacions que buscava la descentralització en la gestió dels serveis però volia mantenir centralitzada la gestió del patrimoni i les accions per aconseguir nous serveis i instal·lacions:

“Crear una fundación de gestión, estrictamente de gestión. Que su función sea la gestión de otras entidades de economía social. (...) no se trata que una entidad gestione a otra, sino que exista un ente independiente que tenga por función la organización, dirección y gestión conjunta de servicios y entidades que tienen funciones sociales diferentes pero complementarias entre sí”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Pot semblar que la perspectiva i la visió de futur d'aquesta estratègia empresarial no es representativa de les trajectòries que marquen la resta d'entitats, però la hipòtesi que sostinc és que només és una qüestió del ritme de l'evolució i que les exigències del futur dels sistemes de serveis socials reclamen nous canvis i més transparència i claredat en la seva gestió.

5.3. La professionalització: principals canvis en les estructures de gestió

La literatura relacionada amb la gestió del canvi organitzatiu es centra en presentar els factors motivadors i la naturalesa dels canvis, els processos per al canvi, les estratègies de comunicació, els rols dels diferents agents i l'impacte del canvi sobre l'organització i les persones. Estem parlant d'un procés planificat i controlat. Però en les organitzacions també es produeixen canvis que tenen a veure amb reaccions respecte al que passa a l'entorn, amb les capacitats que es desenvolupen internament, i que tenen lloc de manera natural, com a resultat de la vida de les entitats (Doppler i Lauterburg, 1998; Doppler, 1998).

En la naturalesa del canvi que es produeix en les EIS, i que abordem en aquest apartat, es dona una confluència entre factors de caràcter intern i factors externs relacionats amb canvis que es produeixen a nivell global en el sector de la discapacitat

(bàsicament el desplegament de la regulació legal dels dispositius d'atenció social i d'inserció laboral de les persones amb discapacitat) i, en general, en l'acció de les administracions vers les entitats del Tercer Sector¹⁵³. Analitzo *el procés de professionalització de la gestió de les entitats* (o de burocratització de l'organització en el sentit weberian del terme) en tant que afecta de forma molt significativa les estructures de gestió i és viscut com el procés clau que garanteix el creixement, la consolidació i la legitimació de les entitats. Totes les entitats integrades dins del model d'origen d'afectats viuen aquest procés, si bé s'han instrumentalitzat i concretat de forma diferent en funció de la realitat interna de cadascuna i de les possibilitats del seu entorn.

Parteixo de la hipòtesi que la professionalització de la gestió de les entitats n'ha determinat la continuïtat i consolidació, les ha posicionat de forma estratègica en el conjunt del Sistema de Serveis Socials a Catalunya i n'ha determinat les opcions de futur respecte la seva incidència en els dissenys de les polítiques de serveis socials. Ho fonamentarem en diferents capítols d'aquesta tesi.

Són varis els autors que afirmen que la tasca de gestió i les organitzacions no lucratives han estat enemistades fins fa poc i que han estat dirigides amb dosis molt altes de bona voluntat i d'altruisme (Vernis, 1997). Així, es posa l'èmfasi més en les capacitats i aptituds de caire personal que en les habilitats i capacitats de gestió organitzacional. Aquesta ha estat una virtut que ha caracteritzat les entitats del Tercer Sector, però que en les EIS objecte d'estudi esdevé un dels principals desencadenants d'aquesta etapa de canvi que els agents de les entitats anomenen de *professionalització*.

La necessitat de créixer en diversitat de serveis i prestacions i en nombre d'usuaris atesos, els condicionants de la regulació legal dels serveis, la necessitat d'aconseguir diversificar les condicions, les possibilitats i les fonts de finançament, entre d'altres aspectes, supera les possibilitats dels familiars que fins ara havien liderat la iniciativa amb la seva capacitat de lluita i de voluntat. Així, s'incorporen a les entitats uns estils de direcció més empresarials i gerencials. En aquesta etapa la voluntat, la capacitat de sacrifici i la bona disponibilitat com a trets definidors d'un estil de gestió, són substituïdes per les capacitats i habilitats professionals, per les tècniques

¹⁵³ No abordo la relació i els mecanismes de coordinació entre les entitats i l'administració pública ja que això és objecte del capítol 7, però sí que l'he de referir en tant que és un factor que incideix en el principal canvi que analitzo en aquest capítol.

d'organització i sistematització de processos, per la gestió dels recursos humans i financers, així com d'altres estratègies empresarials que defineixen la nova gestió que s'imposa a aquestes organitzacions. En la majoria d'entitats aquest procés implica incorporar professionals externs a la gerència i/o direcció, però en d'altres, que han mantingut familiars de persones afectades com a directius, la professionalització vé definida pels estils de direcció i lideratge. Si en les primeres el procés ha estat més trencador i amb molt impacte per als diferents grups de les entitats, en les segones el canvi ha estat més subtil i progressiu.

Una gerència professionalitzada amb poder, com passa en la majoria de les EIS, comporta la sistematització de processos de treball, l'especificació dels perfils i funcions dels professionals i les seves condicions de treball, la possibilitat de generar sinèrgies conjuntes amb altres entitats del sector, l'establiment de la necessitat i les estratègies adequades per a generar més impacte i col·laboració amb altres agents i institucions locals, entre altres aspectes.

Com afirmava Weber (1964), la inestabilitat de l'autoritat carismàtica inevitablement la força a rutinitzar-se en una forma més estructurada d'autoritat, a la que ell anomena dominació legal pròpia de la llei i la burocratització de l'estat modern¹⁵⁴. Es produeix, tal com ell afirma, un moviment cap a una estructura racional-legal de l'autoritat, utilitzant una estructura burocràtica.

En la seva descripció sobre la "racionalització" (de la que la burocratització n'és una part) hi trobem la descripció del canvi que s'està produint: un canvi des d'una organització i acció orientada a valors (propis d'una autoritat carismàtica) a una organització i acció orientada a objectius (que es situa sota un lideratge d'autoritat racional-legal que domina l'individu).

El procés de burocratització que assenyala Weber en parlar de la societat i les organitzacions socials, és necessari per guanyar en eficàcia, eficiència i institucionalització¹⁵⁵. La burocràcia, que per ell és l'organització eficient per excel·lència, l'organització cridada a resoldre racional i eficientment els problemes de

¹⁵⁴ Weber (1964) distingeix tres tipus purs de dominació legítima i d'autoritat: dominació carismàtica (familiar i religiosa), dominació tradicional (patriarques, patrimonialisme, feudalisme i dominació legal (lleis i estat modern, burocràcia). El text sobre els tipus de dominació de Weber va ser publicat per primera vegada al 1921 poc després de la seva mort.

¹⁵⁵ Concepció "la burocràcia" com un instrument de domini social que resulta de la creixent complexitat de la societat, però que acaba per esclavitzar l'home perquè li impossibilita actuar amb criteri propi, amb llibertat.

la societat i de les empreses i que estableix els principis de funcionament per aconseguir els fins, segueix una racionalitat tècnica de tipus instrumental, ja que connecta els mitjans amb els fins, però no ofereix les propostes de sentit i l'elecció de fins que si caracteritza les estructures carismàtiques.

Aquesta és la cita d'un directiu en referir-se al procés de transformació de les EIS que posa l'èmfasi en la racionalitat tècnica:

“Trencar amb un sistema assistencial cap un sistema empresarial, de gestió controlada i de gestió de qualitat. S'ha de professionalitzar la gestió per poder garantir que les noves incorporacions que es fan, es fan amb uns criteris de selecció de persones idònies pels llocs de treball que s'han de generar i després el crear una filosofia, una forma de fer interna que et porti a la millora continua i en posar en primer lloc el que va davant, no entretenir-te en coses que poden ser menys importants i que amb altres estructures és fàcil que et puguis equivocar”. (Directiu, E.3F)

Abans, però, d'analitzar com es produeix aquest canvi a través de la veu dels interlocutors, apunto, de forma generalitzada les principals característiques que segons Weber (1972) estructuren el model de la burocràcia en contrast amb la realitat experimentada per les EIS estudiades:

1. *El caràcter legal de les normes i els reglaments* que cohesionen l'organització i permeten una estandardització de les funcions de l'organització per aconseguir racionalitat. Si ens referim al marc normatiu (lleis i decrets) que regulen els serveis i prestacions que ofereixen les entitats podem afirmar que determinen l'activitat i l'organització de les entitats. Però Weber es refereix més a la reglamentació interna (estatuts, reglaments de règim intern) que constitueixen la seva pròpia legislació i n'estructuren el funcionament i les posicions d'autoritat. En aquest sentit la manca de reglaments interns i la poca concreció amb què els estatuts estipulen qüestions que tenen a veure amb el funcionament de les entitats, plantejats amb fórmules generalistes i oberts a la capacitat de decisió dels òrgans de les entitats¹⁵⁶ (assemblees, juntes i equips de direcció en el cas de les associacions i patronats i equips de direcció en les fundacions), poden semblar evidències que aquest tret no equipara el procés que defineixo com a professionalització amb allò Weber refereix com a burocratització. Ara bé, són entitats que s'han anat fent en el dia a dia. L'experiència marca les noves accions i el procés que analitzem, en tant que procés, és dinàmic i variable en el temps segons cada organització. Així, observem que en la majoria d'entitats quan s'ha produït més canvis en els estatuts ha estat en els últims

¹⁵⁶ Aspecte que també considerem important en tant que atorga flexibilitat i possibilitats d'adaptabilitat de l'entitat als nous requeriments i necessitats.

anys on cada vegada es van concretant més les funcions dels òrgans, la finalitat, la preservació del patrimoni, els drets i obligacions dels socis i sòcies, etc. Podem veure com han passat de ser documents que responen a un imperatiu legal per constituir-se en documents que recullen cada vegada més qüestions de l'organització de l'entitat i, per tant, en reflecteixen aquesta necessitat.

2. *El caràcter formal de les comunicacions.* Es refereix bàsicament a les comunicacions escrites (per tant sistemes de registre d'informació) que permeten comprovar, documentar i assegurar la correcta interpretació dels actes legals. Els sistemes de registre tradicionals han estat les actes de les reunions de les juntes i de les assemblees. L'establiment de convenis i concerts amb l'administració, el treball en base a projectes i el consegüent finançament per part de l'administració exigeix generar molta més documentació i obrir nous fluxos de comunicació: sol·licitud i fonamentació de projectes, plans de viabilitat, memòries anuals, estat dels comptes, justificacions de les despeses, entre d'altres. Per altra banda les relacions laborals amb les empreses que els proporcionen feina requereix molta documentació per legalitzar la relació contractual. És molt comú sentir dir als tècnics i professionals "*tot requereix paperassa*"; aquesta és una de les accepcions més vulgars que té el terme burocràcia. Tradicionalment la informació s'ha transmès per via oral i en base al registre de la memòria de les persones. Canvis en les direccions, canvis en les juntes, més serveis i prestacions i més usuaris, incorporació d'actors socials externs que mantenen relació amb l'entitat (administracions, empreses...). Els circuits de comunicació han estat caracteritzats per tenir una base interpersonal i poc sistematitzats, centrats en reunions ordinàries de juntes i assemblees i reunions informals entre persones concretes que són claus per a les bones o males relacions entre les persones. S'ha perdut part de la memòria i la dispersió i quantitat de possibles interlocutors fan inviable el circuit oral i informal. Per això, en aquesta nova etapa es formalitzen i s'estandarditzen els mecanismes de comunicació diferenciats dels mecanismes d'informació; es defineixen els interlocutors i amb quina periodicitat s'han d'establir contactes; s'activen estratègies de circulació d'informació indirecta (díptics de difusió, butlletins interns, publicacions periòdiques, etc.); entre d'altres.

3. *Racionalitat de la divisió del treball.* En aquest procés es defineixen els llocs de treball, els càrrecs, les funcions i atribucions i les condicions de treball. Una de les primeres accions que caracteritza aquesta etapa (i que suposa el primer pas en el pla estratègic dels nous gerents) és l'establiment d'un organigrama per representar les

línies d'autoritat i de responsabilitat¹⁵⁷. La divisió i definició de funcions de la base d'execució, és a dir, professionals i tècnics, ha estat clau en aquest procés; s'han creat els responsables o directors d'àrees i s'han determinat els perfils professionals d'acord a les funcions. En aquest procés queda poc definit, com ja hem vist, el lloc de les noves juntes. Es reconeix el nivell jeràrquic que ve definit per la forma jurídica, s'especifiquen les funcions i responsabilitats que els directius els hi reclamen delegar amb el corresponent poder, però no es concreten prou clarament les responsabilitats de la Junta i l'Assemblea General. La racionalitat en la divisió del treball implica la creació de noves estructures de gestió però es mantenen les velles i cal resituar-les. El pas a fundacions facilita aquest procés ja que implica trencar amb els òrgans que havien organitzat les associacions i crear-ne de nous.

4. *La impersonalitat en les relacions i l'estandardització de rutines i procediments.* He sentit en diverses ocasions en les entrevistes: "*nosaltres potser no hi serem però l'entitat sí*". Aquesta idea s'incorpora en aquest moment i ve de la ma dels gestors externs. Abans, la idea que els pares sempre hi serien (uns o altres) donava un sentit de continuïtat a les entitats, que és el que encara defensen aquelles entitats que pensen que la gestió ha d'estar en mans dels familiars d'afectats. És una expressió conseqüència del procés de divisió del treball que posa l'èmfasi en la tasca i en els llocs de treball més que en les persones que la realitzen. Una organització burocràtica privilegia la impersonalitat per dues qüestions: la permanència en el temps (no de la persona sinó de la tasca i el lloc de treball) i l'estandardització de rutines i procediments.

5. *Jerarquia d'autoritat.* Com veurem en parlar de lideratge, l'autoritat i el poder són inherents als càrrecs i als nivells (és a dir, al lloc que ocupa la persona en la jerarquia), però també a les persones. La necessitat d'aclarir i distribuir l'autoritat i el poder té la intensionalitat de reduir els conflictes i regular les relacions en base a un conjunt de normes i regles reconegudes per tots els actors socials interns i externs.

6. *Competència tècnica i meritocràtica.* El mèrit i la capacitat justifiquen les noves figures directives. Els processos de selecció i promoció del personal s'orienten segons els perfils determinats per a cada lloc de treball en què es valora la capacitat tècnica per al seu desenvolupament. La competència tècnica ha estat un element clau per la

¹⁵⁷ Són entitats amb una estructura organitzativa horitzontal, on si bé estan ben representats els llocs de treball i càrrecs a nivell funcional l'organigrama està definit pels fluxos de relació, les relacions de poder i sobretot pel tipus de lideratge.

substitució dels familiars d'afectats en la gestió de les entitats, però es prioritza, en determinats llocs de treball, com a mèrit una sèrie d'aptituds personals que mostren sensibilitat cap a l'atenció i acompanyament a persones amb situació de dependència. Les entitats reconeixen que aquest mèrit és bàsic sobretot en aquells llocs de treball que comporten una relació directa amb les persones amb discapacitat (monitors de tallers i de menjador, personal de suport al servei de residència, entre d'altres).

7. *Especialització de l'administració i professionalització dels administradors.* Si seguim Weber veurem que ell planteja que en una organització burocràtica l'administració (nosaltres ho hem referit com a gestió i/o direcció) està separada de la " propietat". Els membres del cos administratiu no són els mateixos que els membres de la Junta i de l'Assemblea, que són els propietaris de l'entitat (empresa). És a dir, en el model weberian els administradors de la burocràcia no són els "amos" del negoci. Això permet que sorgeixi l'administrador com a professional especialitzat en dirigir l'organització i d'aquí la retirada gradual dels amos (familiars d'afectats, socis) de la gestió de l'entitat. Els mitjans de producció, els recursos financers i la tecnologia no són propietat dels buròcrates, però si estan damunt d'ells. Ni els administradors poden vendre, comprar o heretar la seva posició o càrrec dins l'estructura, ni els "amos" poden administrar l'empresa (l'entitat). Segons el seu plantejament només complirien aquesta característica, i per tant serien concebudes com a entitats que segueixen el model burocràtic, les entitats que han incorporat professionals especialitzats en la gerència i/o direcció (E.1F, E2F, E.3F i E.1A). Les dues entitats restants d'aquest model no han incorporat professionals especialitzats en la cadena de comandament de l'entitat però si en els llocs intermitjos com a directors de diferents àrees i serveis. En el cas de l'entitat E.3A el criteri professional d'aquests càrrecs (amb un elevat grau de reconeixement per part dels principals administradors no professionals) ha estat percebut com a decisiu per poder incorporar a l'entitat principis, que corresponen a altres característiques del model weberian, d'estandarització de processos i de racionalització de la divisió del treball, bàsicament.

Què vol dir que un administrador sigui professional? Ha de ser una persona especialista en el desenvolupament de les activitats al seu càrrec; en els alts càrrecs tendeix a ser generalista (no ho són en el cas de les dues entitats que són gestionades per familiars d'afectats), mentre que en els càrrecs entremitjos i baixos es transforma en especialista. Això ho incorporen totes les entitats en aquest procés de professionalització. Ser una persona assalariada és un dels altres trets que defineixen que un administrador sigui professional. Queda clar en les entitats que hi incorporen

professionals externs. Pel que fa a les altres, aquest tema ha estat resolt de formes diferents i en moments diferents; mentre una va optar ja des del principi perquè el càrrec de gerent (assalariat) fos exercit per la mateixa persona que ocupa el càrrec de secretària en la Junta de l'associació (ja hem dit que és l'únic que és compatible amb ocupar altres llocs de treball remunerats dins l'entitat), l'altra actualment està fent tots els tràmits legals perquè el president de la Junta, que exerceix les funcions de direcció i gestió, sigui contractat per una fundació vinculada a l'entitat i cedit a l'associació com a gerent. Que la base per la designació del càrrec siguin els mèrits i les capacitats, és un altre argument que ha estat rellevant per aquest procés. Mèrits i capacitats prèvies a la designació dels càrrecs defineix el procés de selecció dels gerents professionals en les entitats que opten per això. El reconeixement dels mèrits i les capacitats per a la gerència durant el desenvolupament del càrrec caracteritza les entitats que han mantingut la gerència en els familiars d'afectats¹⁵⁸. El treball fet parla per ells. En un cas i en l'altre aquest mèrits són valorats sempre que l'entitat "vagi bé" i s'observi un creixement. Són càrrecs per un temps indeterminat no perquè sigui vitalici sinó perquè la única norma de permanència és el treball fet en el seu desenvolupament i les habilitats desplegades per sostenir la permanència. Un administrador professional és fidel i s'identifica amb els objectius de l'entitat; tret que he identificat en totes les entitats.

Els administradors professionals controlen cada vegada més l'organització donat que el nombre de socis creix i es dispersa i fragmenta el sentit de propietat dels socis. Per altra banda atorga posicions de comandament i de control sense posseir la propietat, el que fa que l'administrador pugui arribar a tenir més poder i control que un soci.

Un cop feta aquesta revisió crec que puc afirmar que les entitats estudiades corresponents al model d'origen d'afectats no han assolit en aquest procés (encara estan en el procés, però) un alt grau de burocratització en el sentit weberian, si bé les entitats que han incorporat professionals externs en la gerència presenten més nivell de burocratització que les que no ho han fet.

¹⁵⁸ "Els pares van demanar que jo sigui el gerent. La meua trajectòria professional ha estat de gestió, gestionar persones, gestionar recursos. Això, bàsicament, és el que fa un gestor i l'associació és una empresa de recursos humans, bàsicament. Realment aquí no tenim producció però sí que tenim gent. Aquest perfil encaixa força bé amb mi; encaixa perquè amb aquests cinc anys, la gent veu que jo estic al front. També és veritat que veuen que hi ha més gent, tot aquest equip tècnic que fa que això tiri endavant. (...) Aquí tinc grans projectes, és la meua feina, he vist que aquí és la meua feina, després d'uns quants anys he vist que és la meua feina dedicada a les persones". (President, E.3A)

Si atenem a les dimensions que caracteritzen el model burocràtic presentat per mesurar aquest grau de burocratització observem que:

- Aquelles que tenen a veure amb els processos de treball, és a dir, la divisió del treball en l'especialització funcional, els sistemes de procediments per controlar les situacions de treball i la promoció i selecció dels treballadors en base a la seva competència tècnica pels llocs de treball que es requereix capacitat tècnica, estan més desenvolupades.
- Mentre que la definició de les jerarquies d'autoritat, la definició dels drets i deures de les diferents posicions de comandament (bàsicament les juntes i/o patronats i els gerents i/o directors generals) i la impersonalitat en les relacions interpersonals estan menys desenvolupades i generen situacions de confusió i conflicte.

Aquesta situació és coherent si considerem que la forma burocràtica és apropiada per aquelles organitzacions que tenen per objectiu principal la "productivitat" i no tant per aquelles que són més flexibles i que realitzen moltes activitats no rutinàries on la creativitat i la innovació són un tret important que les defineix. Les entitats que estudiem no responen de forma exclusiva a cap d'aquests dos models. Combinen la productivitat com a objectiu (sobretot pel que fa als serveis de Centre Especial de Treball), la flexibilitat, la diversitat d'activitats i sobretot la creativitat i la innovació en tant que són entitats dinàmiques en constant resposta a les necessitats i demandes expressades pel col·lectiu de persones amb discapacitat intel·lectual. En aquest sentit, en l'estudi de l'organització de les entitats es posa en evidència una de les principals disfuncions del model burocràtic de Weber i és la dificultat en l'atenció de clients. L'organització burocràtica és endògena i entròpica en el sentit que està més dissenyada per satisfer els propis requisits d'organització interna que les demandes i exigències dels seus usuaris/clientes expressades en forma de necessitats i/o desigs.

Seguint altres models (Rodríguez i Montserrat, 1997), aquesta fase de professionalització situaria les entitats en un model que anomenen *associacionisme organitzatiu*¹⁵⁹. La principal funció és gestionar serveis i tenen com a funció residual la reivindicació ja que reconeixen la necessitat que hi hagi associacions que tinguin com a únic objectiu reivindicar i promoure. Per tant, no neguen el paper i la necessitat d'una

¹⁵⁹ Que forma part del bloc central discursiu que està integrat per dos subgrups més *l'associacionisme comunitari* i *l'associacionisme assistencial*. Els altres dos models són *l'associacionisme carismàtic de tipus reivindicatiu i espontaneïsta* i *l'associacionisme burocràtic*.

certa reivindicació però estan orientades bàsicament cap a la gestió de serveis. L'estructura motivacional s'orienta al predomini dels professionals o gestors, essent la representativitat una qüestió formal i l'organització funcional una qüestió bàsica.

“Esto es una asociación de familias pero realmente desde que se profesionalizó en el año 90 las familias han quedado muy apartadas en el sentido de..., si hay una Junta pero no tienen el papel como de movimiento asociativo, movimiento familiar. Es una entidad que presta unos servicios pero las familias tienen un papel muy simbólico”.
(Directiu, E.1A)

Aquest model d'associacionisme es guia pels següents principis:

- El principi de realisme: es tracta de prestar serveis sense excloure altres activitats.
- El principi d'eficàcia: donat que les entitats tenen pocs recursos estan obligades a negociar amb l'administració la prestació de serveis i el finançament.
- El principi d'especialització: hi ha d'haver associacions de reivindicació i altres de prestació de serveis.
- Principi de divisió funcional de tasques entre els quadres directius i els afectats, essent els primers els que marquen la política i funcionament de l'entitat i els altres han d'acceptar el criteri del professional.

Seguint amb els mateixos autors, el canvi que es produeix en les organitzacions també és proper al que anomenen *associacionisme burocràtic*, caracteritzat per la individualitat i la mínima participació i mobilització. Concep l'associacionisme com la capacitat de professionals i gestors d'administrar eficaçment els recursos associatius i, en concret, els procedents de l'administració com a font privilegiada de finançament.

“El movimiento asociativo se reduce a asociativo bajo criterios de rentabilidad (“nos están exigiendo rentabilidad”) y eficacia (“criterios en función de proyectos”) produciéndose supuestamente una gestión óptima en la medida en que se afirma que la financiación pública debe ser una obligación de la administración”. (Rodríguez i Montserrat, 1997:147)

Aquesta suposada realitat d'eficàcia de les entitats com a organitzacions de serveis contrasta amb el poc reconeixement social o baix estatus, no tant per part de la societat com per part del mercat que es converteix en el referent ideològic explícit davant el canvi que estan vivint aquestes organitzacions. L'espai motivacional és estrictament funcional i, en conseqüència, altres nivells motivacionals com l'expressiu o el projectiu no són considerats. Pesa el nivell motivacional de tipus material en la

mesura en què cal oferir un servei al grup d'afectats i les seves demandes han de ser considerades.

Es busca una relació de les entitats amb l'administració sota criteris contractuals i avaluatius (el concert i el control econòmic). La gestió privada sempre serà més barata per a l'administració. No es tracta d'una eficiència econòmica centrada en el benefici final dels serveis, sinó en una gestió eficient, el que situa la gestió de base mercantil com el principal referent de l'acció dels directius i/o gerents de les entitats.

Aquest procés descrit s'identifica en totes les entitats d'aquest model (recordem que són les que sorgeixen de familiars d'afectats). La incorporació de noves persones amb perfils formatius diferents que ocupen càrrecs de gerència i/o de direcció general, que no tenen vincle personal i/o familiar amb la discapacitat ni amb l'entitat i que substitueixen moltes de les funcions que fins ara realitzaven els diferents membres de les juntes, és percebuda pels agents interlocutors com el principal indicador de l'inici d'aquest procés. En aquelles que no han incorporat persones externes (E.2A i E.3A) s'identifiquen uns nous estils de direcció compatibles amb el que he definit.

Aquest canvi emergeix en totes les organitzacions en un moment de conflicte i de crisi important, que posa en perill la seva continuïtat i els objectius que les van constituir. Aquestes són algunes de les manifestacions en referir aquest moment:

“L'any 90 l'associació en si anava molt malament, perquè, això ho portava la presidenta i ho portava com sabia, no en sabia més. Es devien 7 o 8 milions de pessetes, les mares volien parlar amb l'Ajuntament i aquest no les volia rebre. (...) Amb això, que hi va haver una manifestació de les mares (n'hi havia 25 o 30) davant de l'Ajuntament amb pancartes. Això va sortir al diari i va fer bellugar una mica la Generalitat”. (President, E.1A)

“Aquí tenien una situació força problemàtica, de canvi generacional important. Hi havia membres de Junta que s'havien fet grans i que feien les coses una mica a la seva manera, amb una visió molt paternalista, molt assistencial i pseudo-benèfica. Hi havia una sèrie de persones que ho veien d'una altra manera i que pensaven que això s'havia de canviar. Tenien algun problema personal, temes salarials, de conveni, amb alguna persona que no sabien si fer fora, problemes típics”. (Directiu, E.3F)

“Érem una associació que ja perdiem diners, no sabíem gestionar bé (...) Nosaltres estàvem en un moment econòmic que no tiràvem, que perdiem diners, no sabíem gestionar-ho. Això et fa pensar que necessites algú que s'hi dediqui exclusivament, algú que sàpiga de què va, que sigui vàlid i que posi una fita legal, i que marqui uns camins”. (President, fundador, E.3F)

Com a principals elements de conflicte hi trobem els econòmics, els d'interessos i les de lluites de poder, molt vinculats en totes les entitats amb la creació dels Centres Especials de Treball. L'activitat laboral es desenvolupa en un entorn protegit però la lògica bàsica de la gestió econòmica és la mateixa que la d'una empresa ordinària i, per tant, la seva sostenibilitat no passa només pel finançament de l'administració sinó pel nivell de producció.

“Luego también costaba entender, se apostó mucho por la exigencia laboral, había que potenciar la parte laboral, teníamos poco trabajo, teníamos que demostrar que éramos capaces de hacerlo, había mucha exigencia a nivel laboral. Esto a las familias les costaba entender, a más hubo un momento de impas, trabajaban mucho pero todavía no estaban contratados. Esta transición fue dura a todos los niveles, familias, profesionales y en poco tiempo porque empezó a crecer mucho”. (Professional, E.1A)

“Yo veía que estábamos en un momento que había más trabajo, más gente, pero claro las familias en cierta manera tenían miedo de crecer, cualquier cosa que yo propusiera de cambio, de intentar mejorar y que suponía un gasto económico, les daba miedo porque hoy en día todos cobramos, pero en aquellos años había meses que no cobrábamos. Yo veía que si se seguía esta dinámica la asociación quedaría estancada y decía: que no entre más gente porque no podemos pagar!”. (Professional, directiu, E.1A)

Són ells els que diuen que es venia d'una lògica assistencial i s'incorpora una lògica empresarial. Això imposa i genera moltes resistències i discrepàncies en els membres de les Juntes, probablement pel desconeixement:

“Els pares de la Junta, això de muntar una empresa ho veuen molt gran perquè diuen que ells no volen crear un Centre Especial de Treball, perquè es posar-se en el món empresarial. El Centre Ocupacional és un servei assistit que, tan entra tan surt, si tu pagues als professionals en funció de la subvenció que tens, que ja està calculat i no et passes en despeses generals, més o menys, és un camp que el tens acotat a nivell econòmic. Un Centre Especial de Treball no, és muntar una empresa. (...) Això dins l'associació crea una mica de conflicte. Finalment el president dimiteix i deixa pas a la gent que deien si al Centre Especial de Treball”. (Professional, E.2F)

Però, en realitat, parlar de lògica o sistemàtica empresarial implica incorporar principis organitzatius, sistemàtiques en els processos, rigor en les accions i en la presa de decisions, entre d'altres. I, això, no s'exigeix per la creació dels Centres de Treball com a tal, sinó pel propi creixement i diversificació de l'activitat de les entitats: *“Vam posar un director amb la idea que això pogués créixer, perquè jo no em veia amb les facultats de tirar amb això al davant”* (Fundador i president, E.1A). Sigui quina sigui l'activitat o la finalitat de l'entitat (assistencial i/o d'inserció laboral) hi ha d'haver organització. Altra qüestió és el tema del finançament i la sostenibilitat econòmica dels diferents serveis. En aquest sentit el que incorpora, com he dit, el Centre Especial de Treball és que el finançament del servei recau en els guanys a partir de la producció

dels treballadors amb discapacitat, i això si que implica obrir nous àmbits de relació amb empreses que només coneixen la dinàmica de mercat.

Al marge del conflicte que ens situa en el coneixement del context en què es produeix aquest canvi, en la definició de la forma com es resol sembla que hi conflueixen dos aspectes importants: per una banda, el reconeixement, per part dels membres de les juntes d'algunes associacions, de les seves dificultats i limitacions com a gestors per afrontar els nous reptes:

“Va ser una decisió de 3 o 4 membres de la junta, que vam veure que no podíem anar d'aquella manera. Això va anar creixent, jo tenia molta por que se'ns escapés de les mans i volia algú que estés preparat, que ho pogués tirar endavant (...). Jo crec que era necessari perquè havíem arribat al sostre. Cadascú ha de ser molt conscient de les seves possibilitats, i nosaltres no teníem cap possibilitat de la manera que estàvem de tirar-ho endavant. Tirar-ho endavant portant la junta, que llavors era l'associació de pares, i fent així com a mitja gerència. Nosaltres no teníem capacitat per fer-ho. No se si cap de nosaltres hagués tirat endavant les coses tal com estan ara”. (President, fundador, E.3F)

Per altra banda, això conflueix (no en totes les entitats) amb les recomanacions i/o “imposicions” de la Generalitat de Catalunya, que en diversos casos planteja que la viabilitat de l'entitat passa per professionalitzar la gestió i desvincular les famílies de la direcció, condició que imposa sovint, per cobrir els deutes econòmics que havien adquirit amb el temps¹⁶⁰:

“La Generalitat mateixa ens va dir de posar un director, una persona que anés al davant, que ja vindria preparat. Nosaltres vam dir que sí. (...) Vam posar un director amb la idea que això pogués créixer, perquè jo no em veia amb les facultats de tirar amb això endavant. (...) Perquè llavors anava a la Generalitat, jo com a presidenta, com la que anava al davant, i no concordava. (Fundador, E.1A)

El tipus d'implicació i col·laboració de la Generalitat, com a administració autonòmica, en el desenvolupament d'aquestes entitats en tant que són prestadores de serveis que la ciutadania reclama i passen a ser de responsabilitat pública en el desplegament del sistema de serveis socials a Catalunya (Llei 4/1994), és un tema que tractarem en el capítol 7, però, veiem què ens diu el director d'una entitat respecte la intervenció de la Generalitat en aquest moment, respecte quins són els principis estructuradors de la nova gestió:

“El plantejament que porta la Generalitat és la idea que som una empresa. S'ha acabat anar a demanar caritat, s'ha acabat fer les coses malament. Aquest canvi l'han de fer

¹⁶⁰ A través de la Fundació Tallers de Catalunya que va ser fundada i presidida pel Conseller Comas amb l'objectiu d'assessorar, tutelar i professionalitzar totes les associacions de pares i familiars que s'havien anat creant a Catalunya. Es va fer càrrec de la gestió directa de diferents centres de Catalunya i assessorava, en termes de gestió, a d'altres elaborant plans de viabilitat.

els professionals i el gerent ha d'estar al mando. En aquell moment la Generalitat es devia plantejar que serien les entitats les que proveïrien de serveis. La Generalitat planteja: que siguin les entitats, la iniciativa privada, qui organitzi això i que prestin serveis. Això obliga a aprendre'n i a buscar la manera de tirar endavant. Per això hi posa calers i que vingui un gerent...". (Directiu, E.1A)

Entenc, però, que el reconeixement dels familiars i les recomanacions de l'administració davant la forma adoptada per resoldre el conflicte que suposa un trànsit a la nova etapa, no és tant un tema de confluències com de conseqüències: les exigències de la Generalitat de Catalunya obliguen els familiars a desvincular-se de la direcció i, amb el mateix esperit de sacrifici que els ha caracteritzat, aquests assumeixen que és el millor que poden fer per l'entitat, que en definitiva ha estat la preocupació d'ells al llarg de tot aquest temps, més enllà de les implicacions i reconeixements personals. Resignació sostinguda per la valoració del llegat que han deixat:

"Això va ser a l'any 91, dotze anys vam estar allí nosaltres. Estic molt orgullosa i contenta. I si ara això està així és perquè nosaltres vam començar-ho i ells ho han seguit. Jo estic contenta del que vam fer, jo i els cinc que hi érem, doncs vam aconseguir que gràcies a això vingués el primer gerent a treballar. (...) El que nosaltres no vam poder fer perquè no era el moment ara ho han pogut fer. Abans hi havia una gent que no estàvem preparats per fer el que vam muntar, no estàvem preparats i ho vam tirar endavant fins allà on vam poder. Ara estan preparats, ha anat a millor". (Fundador i president, E.1A)

Es planteja com un tema de manca de preparació tècnica per argumentar el seu aïllament, però també cal incorporar en l'anàlisi, la capacitat i legitimitat dels familiars d'afectats en la reivindicació de serveis de qualitat, la seva credibilitat davant els requeriments a l'administració i sobretot un tema de continuïtat, és a dir, els professionals canvien, poden ser-hi o no, però les famílies sempre hi seran mentre les organitzacions continuïn. Segurament la qüestió no és que ho facin uns o altres sinó on i com es situen i es relacionen els uns amb els altres.

Aquestes són algunes reflexions dels interlocutors sobre els avantatges i els inconvenients que els familiars vagin al davant de l'entitat:

"Una de les coses que em frenaven també a l'hora d'entrar com a professional dintre del centre era això: el tema que jo podia aconseguir més sent un pare que no sent un gestor". (President, E.3A)

"El fet que al davant de l'entitat hi hagin pares és un avantatge o un inconvenient? A vegades és un desavantatge perquè un pare no pot fer de professional, perquè li falta estratègia, per molt que sigui un professional molt bo, però a la vegada també és pare i pensa. De vegades és contraproductiu que el gerent o el director i l'associació no vagin d'acord. I passa moltes vegades. És un avantatge l'actitud de lluita constant. Els pares han de controlar, no han de manar ni dirigir". (President, E.1A)

En síntesi, l'etapa de professionalització configura unes entitats prestadores de serveis, normalitzades a nivell d'organització, amb una àmplia oferta i diversificació de serveis i prestacions a les persones amb discapacitat, amb moltes infraestructures, equipaments i establiments propis i amb molt patrimoni i capital econòmic i social. És una etapa que està molt vinculada al desenvolupament del sistema de serveis socials català. En els capítols 6 i 7, en parlar dels serveis i les prestacions i de la relació amb les administracions públiques, respectivament, abordo els principals aspectes que vinculen l'evolució de les entitats amb l'evolució del conjunt del sistema de serveis socials. En l'actualitat, s'ha produït una nova embranzida i transformació dels marcs legislatius (la tercera generació) dels serveis socials a Catalunya, bàsicament per la Llei 12/2007 de serveis socials i la Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència. Alhora, algunes entitats estan apuntant nous canvis relacionats amb les estructures de gestió de les entitats que marquen una tendència de futur. Una d'aquestes evidències, que ja he referit, es tracta de la incorporació de diferents agents representants de l'entorn geogràfic més proper en els patronats i juntes de les entitats com a estratègia de projecció i de coresponsabilitat amb el territori.

En parlar de la finalitat, hem vist com els serveis i prestacions d'una primera fase de base carismàtica tenen bàsicament una finalitat assistencial i terapèutica; una segona que incorpora la inserció social i laboral i que implica una estructura més burocràtica i organitzada sobre la base de la racionalitat. Es desprèn de la trajectòria, la necessitat de buscar l'equilibri en la gestió de les lògiques assistencials i les empresarials¹⁶¹. Aquesta és una altra evidència de l'exigència de canvis en el futur. Les argumentacions respecte la singularitat de les dues funcions que justifica aquest plantejament i/o debat les desenvolupo en el capítol 6. A partir d'ara s'exigeix donar resposta als conflictes i contradiccions que això implica amb la contínua recerca de la racionalitat, l'eficàcia i l'eficiència.

¹⁶¹ Recordem l'estratègia actual de dues entitats de crear fundacions amb personalitat jurídica independent per la gestió dels serveis d'atenció a la persona i els serveis d'inserció laboral. Un plantejament semblant, si bé no sabem com es concretarà, centra la demanda de l'estudi jurídic que l'E.1A ha sol·licitat a la Universitat.

5.4. Els processos de lideratge: entre el carisma i l'eficiència

Les teories a l'entorn del lideratge han evolucionat fins a proposar que no hi ha un estil de lideratge òptim. Es considera que l'estil és l'adequat quan es centra en uns bons resultats, no malmet la relació interna i fa que l'organització sigui un marc per creixement personal (McGregor, 1993, Bonet i Zamoro, 1996, Costa i López, 1996).

Bons resultats, bona relació interna i creixement personal. No és gens agosarat dir que les entitats estudiades, en general, han fet prevaldre l'obtenció de bons resultats en les tres etapes en que he ordenat la seva trajectòria. La qualitat de les relacions interpersonals pren significacions diferents segons qui exerceix el lideratge i/o la direcció i, també, segons els grups entre els qual s'estableix la relació. En general, és percebuda com un resultat de l'estil de lideratge i sempre pren més rellevància, en termes de gestió, quan és conflictiva. La importància per les relacions personals que ha estat encoberta per la recerca del creixement personal, centrat en les persones amb discapacitat intel·lectual. Preval l'acció de servei i el tracte a aquest col·lectiu per sobre de les relacions entre d'altres col·lectius que han integrat les entitats.

Entenc que la valoració dels diferents estils de lideratge passa per considerar què s'ha percebut com a bons resultats en cadascuna de les etapes, considerant el moment i el context en què els diferents líders desenvolupen la seva acció, així com els seu perfil.

Assumint el risc que comporta la generalització, la història de les entitats ha configurat dues categories de persones que han assumit posicions de lideratge. Una primera categoria correspon a pares de fills afectats per la discapacitat que, si bé ocupen una posició central en l'etapa carismàtica de model d'entitats d'origen d'afectats, en algunes entitats s'han resituat i es mantenen en les actuals estructures organitzatives. En d'altres han cedit i/o perdut la funció de líders. La segona categoria correspon a figures professionals que, en assumir la direcció i/o gestió de l'entitat han adquirit una posició de lideratge. En aquest cas estem davant d'uns dirigents professionals que han esdevingut líders. Passo, tot seguit, a caracteritzar aquestes dues categories.

La fonamentació de la idea i totes les accions corresponents per constituir les entitats ve de mans de pares de nens i nenes afectats per una discapacitat psíquica, amb un esperit emprenedor i altruista, però amb un entorn laboral i familiar que no manté cap relació amb el sector de serveis d'atenció a les persones ni amb temes de direcció i

organització d'institucions. Són, doncs, persones que no tenien cap formació ni cap entrenament en relació a l'empresa que iniciaven -empresa que per altra banda no podien ni imaginar, donada la manca de referents. Adirondak (1994) diu que a les petites entitats se sol accedir a càrrecs de gestió sense tenir cap experiència ni formació prèvia. La lògica com s'escullen i promouen els membres deixa de banda l'estudi de les competències i no assegura el coneixement ni les habilitats de gestió (Vernis, 1997 i 1998).

Dues coses tenen en comú: la voluntat de millorar la qualitat de vida del seus fills i assegurar-los un futur i una forta resistència a la resignació, a la conformitat i a l'ocultació de la realitat de la persona amb discapacitat pròpia de la societat de l'època. La vivència i experiència a nivell familiar de conviure amb una persona amb discapacitat psíquica i la voluntat de construir un futur diferent per a ell, mobilitza aquestes persones particulars a prendre iniciatives més o menys col·lectives, carregades de molta inseguretad, molta precarietat i sense un plantejament estratègic de futur. La inquietud i la manca d'alternatives els fa especialment sensibles, observadors i crítics amb els pocs recursos locals de què disposen, que en alguns casos seran els precedents de les actuals organitzacions¹⁶². Es basen en una acció reactiva, de resposta immediata. Són persones que es mostren segures i insegures a la vegada; segures respecte la seva decisió i la consciència de la necessitat de fer alguna cosa pels seus fills, però insegures respecte el camí a seguir. La consciència d'aquesta debilitat i la seva actitud constant de lluita les capacita per a buscar tot tipus d'estratègies que els permeten aconseguir els seus propòsits.

"Aquests 8 pares es van ajuntar. En principi no sabien ben bé cap on tirarien però van fer una associació Però ells volien fer un centre i no sabien què havien de fer perquè no hi havia res estipulat. Van passar molt, els hi va costar molt perquè no tenien absolutament res, no tenien diners. Van fer una associació sense ànim de lucre, la van registrar i van posar diners, diners propis". (President i professional, E.3A)

Entre un grup de pares i mares es gesta la idea i d'entre ells surten les persones que ocuparan posicions de protagonisme en el lideratge. Quines són les característiques i/o atributs que els fa destacar? Són lideratges naturals o se'ls atorga la categoria de líders? Perquè?.

¹⁶² Aquestes són algunes de les iniciatives que precedeixen les actuals organitzacions. L'entitat E.2A sorgeix a partir d'una iniciativa particular d'una persona que feia classes a quatre nenes amb discapacitat intel·lectual a casa seva. Els membres fundadors de l'entitat E.1A estaven vinculats anteriorment a un centre creat els anys 60 per uns pares com un espai educatiu per als seus fills. Centre que posteriorment es transforma en una Escola d'Educació Especial. De la iniciativa d'una persona que feia teràpia individual amb nens petits afectats i d'un eclesiàstic molt sensibilitzats amb les persones amb discapacitat, es reuneix vuit famílies que funden l'entitat E.3A.

La idea es gesta entre diferents persones però en totes les entitats hi ha una o, com a molt, dues persones que prenen més protagonisme. Els motius són diversos: alguns per la seva experiència i contactes amb petits grups de persones que ja s'estaven proporcionant un ajut mutu de manera informal, d'altres per la disponibilitat de temps i llibertat d'acció que els proporciona la flexibilitat laboral i/o la no ocupació (en aquest últim cas hi trobem més dones), la possibilitat de cedir espais i equipaments vincula més unes persones que d'altres, tenir menys edat i/o més preparació, entre d'altres. Dos atributs, però, molt ben valorat són, en primer lloc, la capacitat per establir contactes a nivell local amb el món de l'administració i el món empresarial i, en segon lloc, les habilitats personals comunicatives i de relació i els trets de personalitat que indiquen una major capacitat d'iniciativa.

Disposar d'una o varies d'aquestes característiques els situa en els grups on es prenen les decisions i en els càrrecs inicials dels membres de la Junta, sobretot en la figura del president o presidenta. Ocupar aquest càrrec juntament amb el reconeixement que la resta membres atorguen a les seves qualitats, els confereix una posició destacada dins l'entitat i reforça la confiança en les seves actuacions i opinions.

"Hi havia el Sr. F. que és bellugava molt i també la Sra. M. que coneixia a algú. Sabien parlar més, no com jo!. (...) Jo, d'estudis no en tinc cap, els primaris i prou. Després vaig exposar que el meu home era d'un país on tot estava molt ben organitzat, tot molt ben posat. Van pensar que podria tenir més idees". (Fundador i president, E.1A)

"(...) jo al ser la persona més jove, una persona que més o menys estava preparada..., van dir: " perquè no ho fas tu, perquè no ho agafes tu." Llavors, bé, com que no tenia cap més cosa a fer... (...) Amb la P. hem tingut una relació molt cordial, totes dues hem estat mediadores en tot aquest projecte i totes dues, tant una, com l'altra, ens hem sabut estar cadascuna al seu lloc. Ens hem trobat dues persones que hem sabut compartir, que no hem tingut mai cap problema i que sempre ens hem entès. Això és l'èxit de la nostra entitat". (Fundador i directiu, E.2A)

"Ell és un dels fundadors, jo crec que ell és qui va estirar del carro en aquests primers anys, una persona molt entregada, amb molt de caràcter". (President, E.3A)

Es produeix, així, una associació entre el líder i el president de l'associació i en certa manera s'assimila lideratge a jerarquia (encara que no hi ha ni estructura ni sentiment de jerarquies). El president concentra la major part de la responsabilitat i del protagonisme. El poder intern està molt concentrat en la figura del president o presidenta, en part pel poder formal, però sobretot per tenir unes característiques personals de base carismàtica que faciliten la relació. *"Els presidents solen tenir una*

forta influència personal, concentrant moltes de les decisions i tasques i assumint en moltes ocasions un paper carismàtic” (De la Riva, 2002; 11).

Sota el lideratge dels familiars s’observa una atenció preferent per la relació entre els membres de les entitats abans que per la tasca, fet que s’adiu perfectament amb el valor que s’atorga a la persona i als contactes interpersonals. Sovint el president és un líder carismàtic que atrau gent al seu voltant sense assegurar que les directrius i principis del funcionament de l’entitat siguin compartits per tots, per això quan es produeix un relleu es dona una situació de crisi i/o conflicte perquè no s’han sistematitzat les funcions i sembla que s’hagi de començar des de zero (Green i Grisinger, 1996; 381)

Seguint Peters i Woldred (2001) si es pregunta als integrants de les entitats sobre la imatge dels líders associatius es veu clarament que compten amb una imatge molt mitificada i es considera que desenvolupen una tasca facilitadora. En canvi, si es demana als mateixos líders pel seu paper, aquests tenen la sensació que constantment estan apagant focs i actuant sota una gran pressió. Respecte la figura de la direcció, també, Mitzberg (1991) sosté que hi ha una mitificació de la tasca del directiu i alhora el directiu considera que la seva tasca és fragmentada i dispersa.

És evident que en les entitats estudiades hi ha una assimilació entre lideratge i direcció. Al revisar la literatura podem comprovar que el terme “líder” té diferents accepcions depenent a quin tipus de grups ens estem referint. En el cas de les organitzacions prestadores de serveis socials és fàcil que s’identifiqui amb la persona que dirigeix l’organització com un tot i al mateix temps representa al grup de treball tant front als seus superiors com en l’exterior (Fernández i Ares, 2002: 79). Pel que fa a la mitificació de la imatge que he referit, cal fer una consideració. Del lideratge dels familiars, que dirigeixen, no s’entreveu una imatge mitificada com a directiu (sustentada per les capacitats i atributs per a la direcció d’equips) sinó pel reconeixement de la voluntat i entrega en tirar endavant amb l’entitat. En aquest cas, el líder sí percep la dispersió i fragilitat de la seva acció. Quan el lideratge està en una direcció per part d’una figura professional si que es produeix una imatge mitificada que es justifica per la seva capacitat per fer créixer l’organització i resoldre situacions de conflicte. La fermesa i seguretat del directiu alimenta aquesta percepció i reforça la imatge de líder.

Ara bé, aquesta assimilació entre líder i directiu i/o gestor al llarg de la trajectòria posa en evidència que la base de la seva legitimitat està en la demostració de les seves capacitats directives mesurades segons els resultats. Les relacions personals internes han sustentat el lideratge carismàtic dels familiars d'afectats. L'obtenció de resultats i el creixement de l'entitat fonamenten el lideratge dels professionals que n'assumeixen la gerència com a estratègia de resposta a una situació de conflicte econòmic que posa en perill la continuïtat de l'activitat de l'entitat. La base no és només la voluntat, l'entrega i la disponibilitat de donar resposta a necessitats d'interès general (en aquell moment més aviat particular, pensant en els seus fills) sinó que la formació tècnica i les habilitats i destreses gerencials caracteritzen el perfil de persones que dirigeixen les entitats i prendran, també, el relleu del lideratge, ara no carismàtic de base.

Es produeix en les entitats un xoc entre la gent que tenia una vinculació tradicional i els nous reclutaments. Per una banda la vella militància se sent legitimada a prendre decisions, però per l'altra les noves demandes exigeixen perfils que cal buscar fora de l'esfera de les entitats. Hi ha un xoc entre els perfils dels familiars afectats que fins ara dirigien l'entitat i els dels professionals, ja que els ritmes i les disponibilitats són diferents.

La recerca del perfil dels nous directius no ha estat tasca fàcil per a les juntes de les entitats. Han passat diverses persones que no han aconseguit fer-se amb el lideratge. Els *dirigents professionals que han esdevingut líders* han estat els que han aconseguit treure les entitats de les situacions de crisi i de conflicte i n'han promogut el creixement i consolidació. Per tant, els que es considera que han aconseguit bons resultats. El mateix que ha legitimat la posició de lideratge dels familiars d'afectats que ocupen càrrecs de direcció, que han sabut trobar les estratègies per sortir de les situacions de crisi que afectava totes les entitats abans de la seva consolidació.

Revisant el perfil dels professionals que ocupen les direccions trobem certs paral·lelismes ja que es dona en ells una combinació d'atributs i/o aptituds de base social i de base empresarial, que es desprenen de les seves trajectòries prèvies i que exigeix la realitat de les entitats a partir de l'activació dels Centres Especials de Treball, com a principal servei d'inserció laboral de les persones amb discapacitat.

Es tracta d'un lideratge directiu orientat cap a la tasca (més que cap a la relació o cap a la seva persona); els objectius són clars i es donen els suports perquè la tasca sigui accessible; amb un alt control de la situació per part del directiu - líder; la relació entre

la direcció i els seus col·laboradors és estreta; els membres del grup (més en concret la Junta) donen suport al líder i per tant el líder té poder sobre el grup.

“En nuestro caso el liderazgo está en la dirección. Si que hay muy buena relación con el Patronato, con la presidenta y se comparte todo el funcionamiento y se tiene en cuenta su opinión respeto todo lo que se hace, pero la responsabilidad final ellos tienen muy claro que me la pueden pedir a mí porque yo la asumo. (...) Naturalmente yo tenía que tener poderes absolutos dentro de lo que permite la ley (...) esto da claridad a la estructura”. (Directiu, E.2F i E.3F)

“Els que manen són ells (referint-se a la junta), però en aquesta vida no mana qui vol mana el que pot i, si tens capacitat de convèncer, manes més que qualsevol altra cosa. És una posició sacramental, per això són els arguments i la capacitat que tens”. (Directiu, E.1A)

Amb aquestes dues cites es mostra com es combinen característiques de dos estils de lideratge: un, més autoritari i dirigista, i un altre de caràcter més persuasiu que és, també, compatible amb ser dirigista i exercir l'autoritat¹⁶³. Si bé ho trobem en totes les entitats si que hi detecto certes diferències. El cas de l'entitat E.1A, que pertany al grup de les que ha incorporat professionals externs, presenta una certa singularitat respecte la resta i respecte el que he dit fins ara. La marcada presència de la presidència de la Junta (i algun altre membre) en el dia a dia de l'entitat dilueix la posició de lideratge de la direcció actual, mentre que la persona que va ocupar (ara en excedència) aquest càrrec en el període en què es produeix la transició corresponent a la professionalització de les entitats, exerceix encara una forta influència. Els membres de l'entitat atorguen a aquesta persona el mèrit d'haver-la fet créixer. La vinculació, sense relació contractual, d'aquesta persona (a la que crec que se li assigna el rol de líder) i el seguiment i supervisió del president de l'associació del funcionament quotidià del centre no em permet assimilar el lideratge a la direcció actual.

Un altre exemple és l'entitat E.1F, que diria que té direcció però no lideratge. Ha sobreviscut, des que els familiars van renunciar a la titularitat de l'entitat i va assumir la gestió la Fundació Tallers de Catalunya fins a la creació de la fundació actual, sense lideratge. La trajectòria de conflictivitat laboral i econòmica, que ha comportat tants canvis de titularitat, denota una falta de direcció estratègica interna i un buit de poder en els diferents equips directius que hi han passat. No hi són presents alguns dels principals referents motivacionals als que feia referència a l'inici d'aquest capítol, bàsicament els simbòlics, els reivindicatius i els de representació, quedant doncs, els

¹⁶³ L'autoritat que emana d'un lloc de comandament organitzatiu és el dret de decidir i el poder d'actuar per a l'execució de les decisions” (Zerilli, 1990:322). L'autoritat porta implícita la possibilitat de dirigir, organitzar i prendre decisions que afecten tant la pròpia organització com els individus.

organitzacionals i els econòmics com les principals dimensions vertebradores de la finalitat de l'entitat, propis d'una empresa de prestació de serveis sense base social i sense signes de pertinença.

Un cas singular és el de l'entitat E.2A que no ha incorporat a la direcció i/o gerència figures professionals externes. Es tracta d'un lideratge de base unipersonal, sostingut per una persona (familiar d'un fill afectat), promotora i directiva des de la seva creació. Mostra evidències de tractar-se d'un lideratge molt autoritari cara el grup de professionals, però molt persuasiu cara les famílies que integren l'associació. L'evolució positiva de l'entitat que és percebuda i reconeguda com a mèrit seu, la seva posició d'igual com a familiar d'un fill afectat respecte la resta de famílies són trets de base carismàtica que combinats amb un estil de direcció gerencial de base professional, referma i reforça el seu lideratge.

No és aquesta la realitat de l'altra entitat (E.3A) que continua sent dirigida pels familiars. Els diferents episodis de conflicte que ha viscut l'entitat fins a finals dels anys 90 s'han produït bàsicament en el si de les juntes. S'evidencia, per part d'algunes de les persones que han ocupat la presidència, la recerca del reconeixement d'una posició de lideratge que no ha estat atorgada pel conjunt de membres de l'associació ni pel col·lectiu de professionals d'atenció. L'estratègia de l'actual direcció (familiar d'afectat) ha estat potenciar el reconeixement de l'equip de professionals que dirigeixen les diferents àrees de serveis (escola, Centre Ocupacional, residència). El rol de lideratge de l'actual president de l'associació i gerent de l'entitat està sustentat per la seva capacitat per gestionar els conflictes d'interessos i de poders i per la confiança que ha dipositat en l'equip de professionals que assumeixen responsabilitats de direcció dels serveis.

Hi ha però, un element comú, en el reconeixement de les persones que sustenten la posició de líders de les entitats. Els principals col·lectius de les entitats (familiars, treballadors, juntes i patronats) els reconeixen el mèrit d'haver superat un període de conflicte econòmic i d'establir les bases que garanteixen la continuïtat i creixement de les entitats. El seu rol en la supervivència, primer, i en la consolidació, després, de les entitats és el que els confereix l'atribut de líders. Desplacen, així, el lideratge dels fundadors (amb més o menys conflicte) i canvien els atributs que sostenen les posicions de lideratge molt centrats en els resultats.

5.5. La base social: dinàmiques de latència i protagonisme

El concepte de base social és un concepte ampli, un concepte paraigua que engloba diferents idees, segons l'enfocament que es doni. En termes generals ens podem aproximar al concepte a partir de diversos punts de vista: com a col·lectiu integrat per les persones, institucions i grups involucrats amb l'entitat; com a forma de participació per ajudar a que es portin a terme les activitats i objectius de l'entitat; com una forma més d'obtenir recursos a partir de l'aportació econòmica de socis i sòcies i com un tema addicional per gestionar, ja que la base social no es forma ni s'implica per si sola. Un enfocament restrictiu sobre la base social és quan aquesta és integrada pels socis i sòcies que abonen una quota a l'entitat o, encara més, per les persones involucrades en la gestió i/o que es mobilitzen per trobar contactes i suports. Un enfocament més extens, és quan es considera la base social com totes les persones i els col·lectius que tenen una relació amb l'entitat. Des d'aquesta última visió en les EIS que estudio la base social estaria integrada pels diferents nivells de l'administració pública, per les empreses proveïdores de feines, per altres entitats del mateix sector, pels socis i sòcies, pels professionals de direcció i d'atenció directa, entre d'altres.

Adopto un enfocament restrictiu en la configuració i l'anàlisi de la base social de les EIS subjecte a tres criteris: qui la integra, quins principis la fonamenten i com es gestiona la seva participació. Per les característiques de les entitats estudiades i la seva trajectòria el que es perfila com el principal grup que integra la base social són els familiars d'afectats en la seva condició de socis i sòcies.

L'administració, les empreses i d'altres col·lectius que mantenen una important relació amb les entitats esdevenen instruments importants per aconseguir la missió de l'entitat, però no són col·lectius que sostenen i mantenen els trets d'identificació i d'identitat que caracteritzen els valors i objectius de les entitats. Mantinc aquesta afirmació tot i que més endavant pugui ser contradictòria, ja que en l'actual situació i amb les perspectives que s'apunten de futur aquests agents externs es poden perfilar com a integrants de la base social de les entitats en tant que alimenten i preserven la identitat i valors que orienten l'acció de les entitats. Tant dels vells com dels nous valors.

Així, doncs, la identitat amb la missió i el sentiment de pertinença a l'entitat, per una banda, però també la contribució en el finançament a través de l'aportació de quotes ordinàries (en diverses ocasions també aportacions addicionals) per part dels socis i sòcies, per l'altra, són els elements en què poso l'èmfasi en l'anàlisi de la base social.

Són dues dimensions que han marcat molt significativament els canvis produïts en les famílies d'afectats respecte el procés viscut per cadascuna de les entitats al llarg de les tres etapes en què he ordenat la dimensió temporal de la recerca.

Aproximar-nos a la comprensió de la base social com una font de recursos per a l'entitat ens obliga a dir, en principi, que aquestes entitats tenen en els socis i sòcies una base social forta, constant i segura. No només per la seva aportació econòmica ordinària (a través de la quota mensual) sinó per la seva aportació en força de treball i la seva contribució particular econòmica o amb bens immobles, en moments puntuals. Els informants han explicat com en els inicis els familiars cedien pisos i instal·lacions de la seva propietat particular com a seu per a entitats; com els mateixos pares van netejar, desenrunar i adaptar aquests espais perquè els seus fills poguessin realitzar les diferents activitats; com algunes famílies van acollir en els seus domicilis particulars nens i nenes amb discapacitat per arribar al nombre d'usuaris necessaris per obrir el servei; com van haver de fer aportacions econòmiques addicionals per la compra de vehicles i equiptaments necessaris pel funcionament dels centres ocupacionals; com els mateixos pares esdevenien força de treball per acabar les "feines" compromeses amb una determinada empresa i cobrir amb el nivell de producció pactat; com han deixat diners en dipòsit (en altres casos a fons perdut) per la construcció de nous serveis, entre moltes altres accions¹⁶⁴.

Les experiències recollides són evidències que em porten a afirmar que en el primer període la participació i contribució de la base social és sòlida i bàsica, sobretot com a font de recursos per a la creació dels serveis. Però si revisem la seva composició s'observa que està integrada bàsicament per les persones més estretament vinculades a la seva fundació (generalment pocs, entre 8 o 10) que, a la vegada, ocupen els càrrecs dels òrgans de govern de les associacions i exercien la gestió i direcció de l'entitat. Aquest primer període es caracteritza per una base social poc nombrosa però activa, implicada i amb forts vincles d'identitat respecte l'objectiu comú.

Seguint amb l'aportació de recursos com a criteri per definir qui integra la base social caldria incloure, ja en els seus inicis, alguns ajuntaments, la Diputació, la Generalitat, persones particulars, l'Arquebisbat, ordres religioses, l'ONCE, empreses, entre d'altres. A través de les seves aportacions econòmiques o amb altres tipus de bens

¹⁶⁴ Accions d'aquest estil també les trobem en el cas de les cooperatives. Pel que fa a l'entitat E.1C es donen molts paral·lelismes amb les d'origen d'afectats ja que la van constituir dos pares junt amb una professora. En el cas de les entitats E.2C i E.3C, que són cooperatives de professionals, aquest tipus d'accions com invertir en l'entitat la capitalització de l'atur dels tres socis fundadors, passar tres anys sense cobrar per cobrir els deutes, netejar i adaptar espais, entre d'altres, adquireixen un sentit molt diferent, ja es tracta d'una empresa que ells han muntat per constituir la seva principal activitat laboral.

van contribuir en el desplegament inicial de l'activitat de les entitats. Considero, però, que el segon element al que he fet referència, és a dir, a la identitat amb la missió i al sentiment de pertinença ha de ser un tret caracteritzador de la base social, sobretot en aquesta fase de base carismàtica de les entitats. Les motivacions de la contribució dels diferents agents externs referits responen a un compromís, interiorització i responsabilització envers la finalitat de les entitats?. No hi ha dubte que les seves aportacions han estat determinants (així ho reconeixen tots els entrevistats) com a mitjà per aconseguir els fins socials, però la puntualitat de les seves aportacions i les condicions a què sovint es sotmeten ens indica que no han estat mobilitzats per elements d'identitat i d'identificació.

El desenvolupament de l'etapa de professionalització vinculada a la regulació legal del sector i el finançament de determinats serveis per part de l'administració, així com, a la diversificació d'activitats de producció i de fonts de finançament, debiliten el paper de la base social com a proveïdora de recursos, que es limita a la seva aportació ordinària en concepte de quota com a soci i desapareix la seva participació com a força de treball.

La confiança que diposita el conjunt de la base social en els criteris i les capacitats dels membres de les juntes, la posterior delegació, també, de la confiança i la gestió i direcció de les entitats a figures professionals i els forts lideratges van debilitant, també, el sentiment de pertinença dels familiars afectats a l'entitat. Per a uns es tracta d'una pèrdua per a d'altres no hi ha hagut oportunitats d'establir vincles d'identitat. Per aquells pares que fa anys que són socis i que van viure els principis, es produeix una separació i un distanciament amb el funcionament quotidià de l'activitat dels seus fills en el centre. La complexitat de les estructures de gestió els ha aïllat del coneixement de la realitat del dia a dia de l'entitat. Per altra banda, són familiars d'avançada edat que van claudicant en l'atenció als seus fills perquè són grans, estan cansats i la seva aportació en aquesta etapa ha estat delegar part de les seves responsabilitats inicials a uns equips de direcció que ells han escollit i seleccionat.

“Ara ho fan tot ells, a nosaltres no ens cal patir. La gent no volen mals de cap, volen que els hi facin tot. Però això sí, després van amb exigències. (...) Es pensen que això és una institució pública i els hi he de dir que no, que això ho portem nosaltres i ells en són una part”. (President, E.1A)

Amb aquesta cita il·lustro la imatge i la demanda (segons els informants) que fan els familiars que s'han afegit com a socis de les entitats, sobretot, a partir de

l'estabilització i consolidació de les entitats com a prestadores de serveis. Una organització que presta serveis als seus fills; que són rebuts per professionals que els expliquen els avantatges i les oportunitats que suposa per als seus familiars rebre aquests serveis; una organització que ofereix un servei d'escolarització adaptat a les necessitats especials del seu fill; una organització que li ofereix la possibilitat d'una integració laboral d'acord al nivell de discapacitat; una organització que disposa de serveis de residència i de tutela quan ells no es puguin fer càrrec de l'atenció als seus fills. Això és el que veu i valora el familiar com a prioritari i això és el que han construït les entitats. Si és una associació, una fundació o és la mateixa administració qui ho ofereix no és prioritari sempre que el servei no sigui més car comparat amb la resta. *"Són alguns ja els pares que pregunten perquè cal ser soci i perquè cal pagar la quota"*.

Una cosa tenen en comú els primers familiars amb els d'ara: els primers van lluitar per crear serveis d'acord amb les necessitats dels seus fills, els d'ara busquen, d'entre l'oferta, els serveis adequats també a les necessitats dels seus fills. Però en el camí s'ha deixat de transmetre els valors i els signes de pertinença i de compromís amb el present i el futur de l'entitat i el coneixement i reconeixement del passat. No s'ha transmès la consciència col·lectiva respecte la missió de les entitats.

L'actual condició d'entitats prestadores de serveis les presenta, cara els familiars, com una extensió del braç de l'administració i la seva relació s'ha cenyit al consum d'uns serveis per als seus fills establint uns vincles amb l'entitat de caire particular -*"només busquen mirar per ells i prou"*- i no sustentats per interessos generals compartits. Els serveis (centres ocupacionals, centres especials de treball) no són dels pares, són establiments de serveis socials on s'hi presta un servei.

"Al final, això també provoca que els pares es desentenguin, la cosa funciona, no hi ha problemes. El dia a dia funciona correctament i els pares s'hi deixen d'involucrar". (President, E.3A)

"Els pares no reivindiquen més prestació de serveis perquè tot va bé. En totes les assemblees es queixen de l'esport, el transport i el menjar que coincideix amb els serveis que es paguen. (...) La gent espera que la mateixa associació els ofereixi serveis. Hi confien, però quan tot va bé no passa res, ara bé, el dia que no hi haurà un duro més... Les famílies són còmodes. Hi ha famílies que es posen aquí i volen fer coses, però hi ha famílies que el deixen aquí i no venen ni a les reunions". (President, E.1A)

Així ens trobem davant d'una base social més gran numèricament però sustentada bàsicament només per un dels dos elements: l'abonament de la quota mensual com a

soci o sòcia. I aquest mateix element és el que activa la mobilització (que no participació) dels familiars quan “*les coses no van bé*”. Els conflictes de base econòmica reactiven la veu dels familiars abans i ara; ho he constatat en totes les entitats i en qualsevol moment de la seva trajectòria.

No hi ha dubte que una base social forta i activa aporta molts beneficis a les entitats, però, també aquesta ha de percebre que en forma part i que la seva aportació és tinguda en compte i reconeguda. Això requereix d'un gran esforç per l'entitat. Considerar això i no pensar en la base social només com una font de recursos i com un element de legitimació extern de la tasca que està desenvolupant l'organització, és molt important a l'hora de gestionar la base social. Anem a veure quina ha estat l'acció de les entitats respecte la gestió de la base social.

Sostinc la hipòtesi que la manca de gestió de la base social per part de les entitats ha contribuït a la seva desmobilització i a la seva desvinculació amb el funcionament de l'entitat. El procés de professionalització (i l'estil de lideratge) ha suposat l'aïllament de la base social en la lluita per aconseguir els objectius de l'entitat. L'èxit d'aquest procés evidenciat pel creixement i consolidació de l'activitat de les organitzacions i la invisibilitat i l'oblit de les famílies durant aquest període han incidit en la seva desactivació.

La pregunta que correspon és perquè no s'han implementat estratègies de gestió de la base social?. La consciència de la necessitat de gestionar-la n'és un argument. En els inicis no hi havia una gestió de la participació de la base social, sinó que era la base social la que feia la gestió de l'entitat a través dels diferents òrgans (l'assemblea general i les juntes): “*En los primeros años eran las familias quienes dirigían, organizaban*” (Professional, E.1A). Una estructura simple en què el fonament de la participació no està en una estratègia expressa sinó en els vincles i en els valors compartits.

“La asociación era muy familiar, se celebraba todo. ¡Era, pues una familia!. Era una relación muy diferente. Era más en el sentido de una asociación de familias que tenían el mismo problema y había muchos vínculos entre las familias, estaban muy dentro de la asociación, el secretario todos los miércoles venía por la tarde se enteraba de lo que había pasado, era un familia”. (Professional, E.1A)

Un altre argument el trobem en la confusió i la indefinició del que implica la professionalització de la gestió de les entitats. S'observa la necessitat de trencar, com a indicador d'organització racional i sistematitzada de processos, amb tota referència a

qualsevol influència assistencialista sustentada sobre la base de voluntat i la disponibilitat dels familiars d'afectats. En aquests processos no només no hi ha consciència de la necessitat de gestionar la participació de la base social sinó que cal trencar amb l'acció de gestió i la capacitat de decisió de la base. S'assimila la participació de la base social a la gestió que fan els membres de les juntes. Treure els familiars de la gestió arrossega a l'oblit de la base social. Quan la junta, que assumeix la funció de representativitat del conjunt de familiars d'afectats, és desvestida de poder s'invisibilitza i s'anul·la la base social. He dit en diverses ocasions que el procés de professionalització exigeix una redefinició de les funcions de la junta i per tant del rol dels familiars d'afectats que se suposa representen la base social. No es produeix una reflexió ni un plantejament de criteris respecte aquest tema i el dia a dia va situant els familiars en una nova posició dins les juntes; menys encara existeix una valoració de les conseqüències per al conjunt de la base social.

He fet un plantejament general, però es constaten certes diferències entre les entitats que han passat a fundació i les entitats que es mantenen com a associació. Malgrat el poder dels gestors professionals, en aquestes últimes, existeix una Assemblea General a la qual cal rendir comptes i, si bé l'assistència de socis a les reunions és baixa, les decisions més estratègiques han de ser aprovades per aquest òrgan de participació de la base social. Són els mateixos informants que constaten que el pas a fundació, on les decisions són aprovades en un Patronat, suposa un aïllament encara més gran de la base social.

En síntesi i de forma generalitzada, alguns dels elements que han dificultat la participació de les famílies d'afectats són:

- Problemes de comunicació interna que fa que molts associats desconeguin els mecanismes de què disposen per participar.
- Manca de compromís dels associats, sobretot dels que s'han incorporat en els últims anys.
- El fet que els òrgans de gestió de les entitats han descuidat i no han sabut transmetre la importància de la participació.
- La manca de temps i disponibilitat dels socis que redueixen la seva participació a l'aportació de quotes i donatius.
- Manca de temps per part dels òrgans de govern per establir espais de participació ja que la gestió del dia a dia ha restat prioritat a la planificació de mecanismes concrets.

- Una orientació per part de les entitats a la professionalització que ha consolidat un model de gestió basat en l'eficiència i racionalitat en els processos que deixa en segon terme el fet associatiu.
- Una percepció generalitzada que els associats paguen una quota per rebre unes atencions i serveis concrets. Entenen que són organitzacions prestadores de serveis i, això, els exigeix de responsabilitats envers la qualitat i el funcionament de l'entitat.
- Saturació de tasques i reunions que dificulten el seguiment dels processos participatius.
- Manca de protocols d'entrada a les entitats cosa que dificulta la integració real i activa dels nous i potencials usuaris que potser venen amb ganes de col·laborar però que perden de forma progressiva l'interès per falta de coneixement dels àmbits d'actuació i dels projectes dels que formen part.
- Poc interès de les entitats per implementar estratègies de dinamització que ajudin a involucrar els associats en la presa de decisions i a fer-los participants dels diversos projectes i activitats de l'entitat.

En l'actualitat són varies les entitats que estan visualitzant la necessitat de recuperar la participació i implicació dels familiars, però amb una altra finalitat que la inicial i això implica establir estratègies de gestió, que fins ara no havien existit:

“Es que tampoco nunca les hemos ofrecido nada, primero nosotros les tendremos que ofrecer algo y luego de allí seguramente irán saliendo cosas”. (Professional, E.1A)

“(…) ara poden copsar altres necessitats que fins ara no estaven ateses”. (Professional, E.2F)

“(…) potenciar el contacto entre familias, que las familias se junten y tengan ganas de hacer mas cosas y de allí puedan surgir cosas más dirigidas a estimular el movimiento asociativo”. (Professional, E.1A)

“(…) per impulsar coses i per a través de l'associació tramitar coses, que potser a través del patronat no es veurien prou efectives”. (Fundador, president E.3F)

Aquestes cites, extretes de les entrevistes, corresponen a tres entitats diferents i reflecteixen les finalitats que s'atorguen al nou moviment associatiu dels familiars d'afectats: detectar noves necessitats, potenciar el contacte entre famílies i servir d'instrument per canalitzar certs tràmits. En realitat no és molt clara la finalitat.

“Nosaltres veiem positiu recuperar la participació dels pares, però amb una altra finalitat. Al començament, que no hi havia res, o ho feien ells o no ho feia ningú. Això canvia, ara els serveis ja estan creats, se'n poden despreocupar. (...) Ara poden copsar altres necessitats que fins ara no estan ateses i que, segurament, si ho plantegen

també s'activaran serveis. És amb aquesta finalitat que ho veiem positiu. El que no pot ser és tornar als inicis, però per algunes altres finalitats tenen el seu paper". (Professional, E.2F)

S'han adonat que en l'esforç per fer créixer les entitats han descuidat l'atenció a les famílies i la millora de la qualitat de vida de les persones amb discapacitat passa fonamentalment per l'acció de les famílies. Les famílies han canviat i són diversos els perfils: pares molt grans que ja no poden exercir el rol de cuidadors¹⁶⁵, estan cansats i no disposen d'energia per vincular-se a projectes nous; pares joves més preparats i més sensibilitzats vers la discapacitat dels seus fills; pares exigents amb l'atenció que ofereixen al seu fill; pares que veuen l'entitat com un lloc "on aparcar els seus fills"; pares que reclamen qualitat en els serveis; pares coneixedors de l'origen de les entitats i compromesos amb la seva visió; pares que veuen l'entitat com un lloc on rebre un servei; entre d'altres. Aquesta diversitat en el perfil de les famílies pot explicar perquè ara apareixen com un eix d'interès per a la gestió de les organitzacions.

Les tres entitats que han passat a fundació opten per crear associacions de pares que estan representades en els patronats. Recuperen així, també, la dimensió de representativitat (si més no, a nivell formal) originària i que havien perdut amb el pas a fundacions. Ens sembla molt interessant com ho refereix la gerent d'una de les entitats:

"Vam constituir l'Associació de Pares O., perquè el seu president o la seva presidenta tingués una cadira al patronat. Vam reservar una altra cadira per l'Associació M. i la seva presidenta. O sigui que el nostre patronat va passar de no tenir ningú representant de les famílies a tenir dos representants de les famílies, una per cada lloc de treball o per cada ubicació". (Directiu, E.1F)

Les que mantenen l'estructura d'associació han generat altres estratègies com, per exemple, la creació d'un servei específic de suport a les famílies, la cessió d'un espai a les famílies per tal que serveixi de punt de trobada en els moments de lleure, l'acollida dels nous socis i sòcies explicant l'origen de l'entitat, etc.

"Queremos potenciar este movimiento de familias y poner en marcha un servicio de soporte específico para las familias. Tenemos que ampliar porque vemos que es fundamental el papel de las familias para mejorar la calidad de la vida de las personas con discapacidad". (Professional, E.1A)¹⁶⁶

¹⁶⁵ "Ens hem adonat que les famílies estan molt degradades o es van degradant poc a poc. Alguns tenen 60 anys i altres 80 o 90. Com pots aguantar això? Ja fa 15 o 20 anys que són aquí. No volen i no poden acompanyar el seu fill a natació, com els hi podem demanar això?. Estan cansats, claudiquen. Hi ha molts pares grans que potser es tenen que cuidar més als pares que als fills". (President, E.1A)

¹⁶⁶ En el moment del treball de camp aquest servei era una idea. Actualment ja existeix i concentra molta activitat cultural i de lleure conjunt entre pares (i familiars en general) i fills. És un punt de trobada i de

En definitiva, abans van ser els pares qui van decidir agrupar-se, ara és l'organització qui pren la iniciativa de cercar estratègies perquè els pares s'agrupin; abans l'estratègia de participació era la missió compartida, ara cal cercar motivacions més enllà de la finalitat de l'entitat; abans si els pares no participaven els fills no rebien serveis, ara els fills reben serveis al marge de l'acció dels pares vers l'entitat; abans el perfil de pares era homogeni, ara hi ha molta diversitat de perfils; abans els pares no es plantejaven cap expectativa respecte els serveis, ara els pares volen rebre resposta a les expectatives que han dipositat (i que se'ls ha generat) en els serveis. Ha canviat l'escenari i s'obre un repte de futur per les entitats encara per definir.

La base social, que he concebut fins ara com el conjunt de familiars d'afectats socis de les entitats, aporta innovació i idees, permet conèixer millor l'entorn i ajuda a identificar nous reptes o àrees d'actuació. Això incideix en la flexibilitat i la capacitat d'adaptar-se als nous canvis. Com a entitats que treballen per una transformació social, cal ser conscients que el treball aïllat sense el suport de la societat no té sentit i tampoc és sostenible a mig termini. En el cas de les organitzacions del Tercer Sector, la missió legítima, però no és suficient. Una base social activa i forta legítima l'existència i la forma d'actuar de l'entitat. Significa que diferents col·lectius i persones consideren que l'existència de l'entitat és important per la tasca que es proposa. Això implica mirar cap enfora i obrir les portes de l'entitat als diferents actors socials de l'entorn. Aquest és el plantejament que han fet i estan fent algunes de les entitats ja que el context en què treballen ha canviat substancialment i s'han constituït en vehicles que generen dinàmiques de canvi polític.

En la reflexió sobre el rol que el sector no lucratiu desenvolupa en la nostra societat una de les qüestions que adquireix gran rellevància és el tema de la legitimitat (que caracteritza l'etapa de les entitats que he definit com a "generació de valor"). Un estudi realitzat per l'Observatori del Tercer Sector (Vidal, Guixé i Sureda, 2005) defineix la legitimitat com aquell estatus particular en què els actors socials perceben una organització i que li permet ser i fer quelcom en societat. Així, en les EIS objecte d'estudi són els usuaris, els socis i la societat en general els principals agents que les legitimen, seguits per l'administració pública, altres organitzacions del sector, organitzacions de segon ordre i els mitjans de comunicació, segurament entre

referència per a tots més enllà i fora de l'espai físic on es desenvolupa l'activitat laboral i de teràpia ocupacional. La seva ubicació al centre de la ciutat i la possibilitat de participar en activitat d'àmbit local és valorada de forma molt positiva. Cal dir que el finançament d'aquest servei i les seves instal·lacions està a càrrec exclusivament de capital propi de l'entitat.

d'altres¹⁶⁷. Aquesta nova dimensió pot suposar obrir la composició de la base social que he definit fins ara. A les famílies (és a dir, socis) s'hi afegeix els usuaris i el conjunt de la societat. S'incorpora, doncs, un enfocament més extens, quan es considera la base social com totes les persones i els col·lectius que tenen una relació amb l'entitat, que són una font de recursos i que atorgaran un determinat estatus a l'organització. Veiem com s'expressa el director general de dues de les entitats:

“El canvi fonamental és l'obertura cap a l'exterior. No podem comptar només amb els nostres recursos sinó també amb els recursos que hi ha al nostre entorn i, per tant, hem de tenir molt més contacte amb aquest entorn i ens hem d'implicar en la resolució dels problemes de l'entorn. Penso que aquests són els eixos fonamentals”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Les diferents dimensions del terme “legitimitat” (moral, legal, social o política, i tècnica) poden coexistir en les organitzacions i estar fortament interrelacionades. Posar l'èmfasi en la dimensió moral de la legitimitat es pot considerar inherent a la condició d'aquestes entitats. Tenir com a missió la construcció d'una societat més justa i solidària, on predomina el compromís per una sèrie de valors, fa que el component moral adquireixi major rellevància i esdevé, en les EIS objecte d'estudi, un tret diferenciador que les distingeix d'altres actors socials. Fins ara aquesta havia estat la base de la legitimitat de les entitats estudiades atorgada per la seva elevada capacitat per a la prestació de serveis però, sobretot, per la presència i per l'acció de les famílies, en tant que base social¹⁶⁸. Una base social que tant en la seva dimensió més restringida com en la més extensa forma part del “capital social” de les entitats.

En definitiva, en els canvis esdevinguts en les estructures de gestió i de lideratge de les EIS es reflecteix com el procés d'institucionalització d'una iniciativa que neix com un moviment social d'un col·lectiu posa de relleu les principals debilitats i, alhora, les oportunitats dels diferents tipus d'actors que hi intervenen. Veiem com el procés de

¹⁶⁷ De segon ordre o de segon nivell. Són organitzacions constituïdes per agrupacions d'entitats seguint criteris de proximitat territorial, de dimensió i/o d'àmbit d'actuació i que es produeixen en el procés de maduració de les entitats. Els seus principals rols són: la representació del col·lectiu, la interlocució amb d'altres agents socials, la interacció entre els membres, la generació de coneixement, la prestació de serveis als membres, la redistribució i la consecució de recursos. (Vidal, Villa i Sureda, 2006)

¹⁶⁸ La legitimitat de les entitats, però, també està en l'efectivitat i en la transparència i rendició de comptes. La recerca d'un treball de qualitat que genera un impacte positiu i significatiu en la societat aporta no només una legitimitat moral sinó també una legitimitat tècnica de caràcter instrumental. Aquest esdevé un dels criteris més importants davant el rol cada vegada més consolidat d'aquestes entitats com a proveïdores de serveis en funció de les relacions contractuals amb els ens públics i més encara quan volen fer el pas a productores de serveis més enllà dels estipulats per l'administració pública. L'eficiència i l'efectivitat en l'actuació implica intrínsecament l'existència de mecanismes de rendició de comptes amb la finalitat de mostrar els seus resultats davant diversos actors. El nivell de desenvolupament en les entitats d'aquesta dimensió és encara molt feble i si bé és explícita la voluntat i la necessitat de transparència poques són les entitats que han desplegat mecanismes amb aquesta finalitat. Però la credibilitat o legitimitat és fruit d'un procés que algunes ja han iniciat.

professionalització s'ha produït en totes les entitats, sigui quina sigui la composició dels equips de direcció, totes responen a una exigència de sistemàtica en els processos de funcionament, bàsica per a la seva supervivència i imprescindible per al seu creixement i consolidació dins el sistema. Les principals renúncies, durant un període de temps inconscients, recauen sobre l'acció de la "societat civil"; no desapareix la funció social que les va crear, però si canvien les formes en què es concreta i, sobretot, els protagonistes.

En el següent capítol en què analitzo l'activitat de les EIS, és a dir, les prestacions i serveis d'atenció a la discapacitat intel·lectual que ofereixen, es posa de manifest les diferències de les exigències a què estan subjectes les EIS alhora d'oferir els serveis d'atenció de base assistencial i els serveis d'inserció laboral. Es tracta d'exigències que tenen un fort impacte en els canvis en la gestió que he presentat en aquest capítol.

CAPÍTOL VI.

L'activitat de les entitats d'iniciativa social (EIS)

Ja que referit anteriorment que la missió de les EIS d'atenció a persones amb discapacitat objecte d'aquest d'estudi és normalitzar les relacions socials i laborals de les persones amb discapacitat, tot garantint-ne la participació activa en la millora de la seva pròpia qualitat de vida. Es concreta, bàsicament, en la creació d'un lloc de treball i l'atenció a nivell assistencial a les persones amb discapacitat intel·lectual, si bé, també, s'estant obrint a d'altres col·lectius amb dificultat d'inserció social i laboral.

Per acomplir amb l'objectiu d'oferir un nivell d'atenció integral el més normalitzat possible incideixen en dues vessants: la vessant assistencial i la vessant empresarial. L'èmfasi i la forma en què es concreten aquestes dues dimensions diferencia les EIS del sector d'altres organitzacions incloses dins el Tercer Sector. A la vegada, condiciona i diferencia la tipologia dels serveis, les activitats i condicions laborals, les estructures organitzatives i, en definitiva la idiosincràsia i especificitat de cada entitat. Però, perquè els agents de les entitats distingeixen aquestes dues dimensions? Entenc que el principal element d'aquesta distinció està en la finalitat dels diferents serveis que ofereixen:

- *Suport personal i social a la persona.* Inclou aquelles accions de suport, d'atenció, de cura i d'acompanyament a la persona amb discapacitat intel·lectual i la seva família en els principals àmbits de la vida quotidiana (personals, familiars i socials) tot atenent als diferents nivells d'autonomia de les persones en funció de la seva afectació, de l'edat i de les condicions familiars. L'objectiu és bàsicament l'assistència i, per això, aquests serveis estan tipificats com assistencials i compleixen una funció social.
- *Inserció laboral.* Inclou els serveis d'integració laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual en un entorn de treball protegit o en l'empresa ordinària. L'objectiu és la creació de llocs de treball per a les persones amb discapacitat

intel·lectual. Els serveis vinculats a aquesta finalitat són concebuts com a empreses, motiu pel qual se'ls atorga la responsabilitat de la vessant empresarial.

Però no és només la finalitat el que les diferencia sinó també les exigències corresponents a la seva gestió; així, requereixen d'un funcionament diferent, d'uns perfils professionals diferents, d'unes vinculacions institucionals diferents, d'un finançament diferent, entre d'altres. Es tracta d'unes exigències que contribueixen a aquesta distinció i que conflueixen en la mateixa organització. Això és el que expressa un dels informants quan ens diu: *"nosaltres hem hagut de ser socials i empresaris"* (Fundador i directiu, E.2A). Un altre ho expressa així: *"és l'únic sector de la part de serveis socials que comparteix aquesta doble realitat, l'assistencial i la mercantil"* (Professional, E.2F i E.3F)

És una distinció que té l'arrel en l'evolució de les entitats al llarg de la seva història i que es concreta en el pas de l'etapa carismàtica a l'etapa de professionalització i/o institucionalització de la gestió. S'inicien amb unes expectatives d'oferir atenció, assistència i acompanyament als seus fills amb discapacitat, fins llavors tancats en l'esfera més privada de les famílies. S'incorpora, en un moment donat del seu procés, la inserció laboral com una de les activitats fonamentals, que durant un bon període centrà l'atenció de les entitats, en detriment d'altres qüestions:

"Han sido años de mucha presión para sacar el tema laboral adelante. Teníamos que demostrar que éramos capaces de cumplir con las empresas, con las exigencias productivas y esto se transmitía a las personas con discapacidad, a los monitores. Hemos dejado de lado otras cosas". (Professional, E.1A)

"La historia ens porta a que subratllem i destaquem la vocació i la finalitat assistencial. Certament és així, però no tot és assistencial, és a dir, està en funció de la capacitat i de la valoració que fa l'administració de cada una de les persones i el suport que li cal. Les persones que necessiten un servei assistencial, intentem que sigui el més normalitzat i al carrer possible i no pas en un espai tancat. Però ens hem de desenganyar, ja que actualment no podem visualitzar l'entitat només en la seva vessant assistencial sinó que creiem que hem de reforçar la vessant empresarial". (Professional, E.2F i E.3F)

Aquest trànsit és viscut per totes les entitats estudiades com un moment clau i de grans canvis que giren a l'entorn de l'adquisició d'una dinàmica de base empresarial. Per tant, la vessant empresarial està simbòlicament vinculada a l'acompliment de la funció d'inserció laboral que, incorporant un caràcter especial a les relacions laborals, les equipara a una empresa. No està relacionat ni simbòlicament ni estructuralment amb el compliment de la funció social.

“L'administració et reclama que un Centre Especial de Treball (CET) ha de ser un projecte empresarial. El SSIL, que dona servei al CET i l'assistència al Centre Ocupacional (CO) és un servei assistencial. Pel que fa al CET, ens obliguen que sigui sostenible i un projecte empresarialment viable. Ara nosaltres acabem de passar la revisió i el que miren és això, qui tens a la plantilla, quines habilitats té, quins són els seus currículums, els números i les projeccions de futur. Perquè ha de ser un projecte empresarial sostenible i viable. Som entitats, jo sempre dic 'esquizofrèniques', perquè hem de ser empresa amb persones que l'empresa no vol”. (Directiu, E.1F)¹⁶⁹

Ara bé, què implica una gestió de base empresarial (lògica empresarial)? Evidentment donar resposta a aquesta qüestió no és l'objectiu d'aquesta tesi, però sí que ens interessa ressaltar dos aspectes per argumentar que no estem davant de dos lògiques de gestió diferents sinó davant d'un sistema de gestió que necessita eines, instruments i recursos diferents per acomplir amb les dues principals funcions. En primer lloc, tenir una sistemàtica empresarial significa organització i sistematització de processos i rigor en la presa de decisions; i, en segon lloc, una sostenibilitat econòmica sigui quina sigui l'activitat que es desenvolupi. Aquestes són dues característiques que han de ser presents tant en els serveis assistencials/socials com en els serveis d'inserció laboral. El sistema organitzatiu pot diferir: en uns hi ha d'haver caps de producció, jardiners especialitzats, informàtics i d'altres tècnics i, en altres, es necessiten psicòlegs, treballadors socials, cuidadors, monitors i personal d'atenció directa.¹⁷⁰ La sostenibilitat econòmica s'ha de garantir en tots els serveis, encara que les fonts de finançament poden venir de fons públics, de fons privats, de la pròpia producció de béns i serveis, i els mecanismes poden ser el concert, la subvenció, la donació, entre d'altres.

“És que són les mateixes (la lògica assistencial i l'empresarial). El funcionament empresarial facis el que facis vol dir que ha d'haver-hi una organització. Empresarial no vol dir tenir un rendiment econòmic, el que vol dir és tenir una organització, hi ha d'haver una sistemàtica amb els processos, un rigor en com fas les coses i com prens les decisions,... això és el que significa tenir una sistemàtica empresarial. A partir d'aquí en cada entitat has de posar davant el primer, l'objecte social”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Això sembla lògic i, per tant, sembla que no caldria presentar aquesta perspectiva de dues lògiques diferents (si dos funcions diferents que exigeixen especificats, com en totes les organitzacions). Què fa, doncs, que hi hagi aquesta percepció?: el procés que

¹⁶⁹ Tal com he avançat en el capítol 4, per a referir-me als serveis que ofereixen les entitats, sempre que sigui pertinent ho faig utilitzant els seus acrònims (Veure índex d'acrònims).

¹⁷⁰ “Això venia de la banda social al començament, d'un CO. Un dels problemes que hi va haver al començament és que, el CET, l'empresa, s'havia posat en marxa amb treballadors socials i psicòlegs i, amb tots els meus respectes cap als treballadors socials i psicòlegs, no pots portar una empresa des d'aquest punt de vista assistencial. Per un CO és perfecte, pel treball que es fa amb el SSIL, amb les persones, és perfecte, però per pensar amb línies de negoci, fer pressupostes, inversions, no” (Directiu, E.1F)

han seguit les entitats al llarg de la seva història: la incorporació de noves funcions, la necessitat de redefinir els òrgans de gestió, els diferents agents econòmics i socials amb què interaccionen. Sempre es diu que és més fàcil crear de nou una organització que redefinir-la a través d'un procés de canvi. Doncs bé, les entitats encara estan en aquest procés (un canvi llarg i sostingut en el temps que també va a remolc dels canvis més generals que es produeixen en el conjunt del sistema de polítiques de serveis socials i d'ocupació) sense un clar consens entre el sector respecte el futur. Contínuament estan implementant i assajant accions de canvi. La mostra d'això són alguns dels elements que presenten diferències entre les entitats: diferents formes jurídiques (associacions, fundacions, cooperatives...); òrgans de gestió liderats per familiars i d'altres liderats per professionals i experts; directius professionals amb formació dins el camp de lo social (psicòlegs, treballadors socials..) i d'altres amb formació empresarial; diferents posicionaments de les famílies d'afectats en els òrgans de decisió de les entitats; sistemes de comptabilitat dels serveis diferents (alguns ho tenen tot en la mateixa comptabilitat, en canvi d'altres presenten comptabilitats separades) i, la discussió constant de si s'han de separar els serveis assistencials/socials dels d'integració laboral i constituir entitats diferents, en són alguns.

En aquest últim sentit, l'expressió d'aquest informant fa palesa la necessitat de diferenciar els serveis per canviar la identificació que es fa amb el passat de l'entitat:

“La història fa que fàcilment se'ns identifiqui com a entitat de l'escola. Tu intentes, en definitiva, diferenciar els serveis perquè no hi hagi confusió, per dir-ho d'alguna manera. El que és la llar residència és la llar residència, i el que és la part ocupacional, és la part ocupacional. Fan activitats de gimnàstica, tenen un hort, fan activitat de rentats de cotxe, fan activitats de planxar la roba, fan activitats de neteja, fan activitats terapèutiques i d'hàbits diferents per les persones que les pugi ajudar pel seu desenvolupament. Però també hi ha altres realitats i, ara, és la realitat laboral”.
(Professional, E.2F i E.3F)

Tot això posa en evidència les diferències i la dificultat de manegar-se amb un mateix esquema organitzatiu (el de l'entitat com a tal) en diferents sectors socials i econòmics i amb funcions, també, diferents. Però també posa en evidència que les entitats s'estan movent, que són conscients que cal trobar fórmules que responguin a la realitat actual i que han de buscar estratègies per superar les exigències i els condicionants que els comporta complir amb dues funcions tant diferenciades però que reverteixen en la finalitat de l'entitat cara a les persones amb discapacitat i les seves famílies.

“Tenim una doble realitat perquè l'empresarial també és assistencial” (Professional, E.2F i E.3F)

Feta aquesta introducció, en aquest capítol desenvolupo l'activitat de les entitats respecte la dimensió assistencial, primer, destacant principalment l'acolliment residencial i l'ocupació terapèutica i la dimensió laboral, en segon lloc. La inserció laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual s'inscriu en el debat entre la idoneïtat del treball en un entorn laboral protegit i la inserció a l'empresa ordinària, com la màxima expressió de la integració i normalització del col·lectiu d'afectats. Les diferents unitats de negoci que vinculen les entitats a proveïdors molt diversos, centren una part important d'aquest capítol, en tant que representen la principal singularitat de les EIS objecte d'estudi, respecte altres organitzacions del Tercer Sector. Però, sobretot, perquè la recerca d'unitats de negoci que permetin la creació i sostenibilitat de llocs de treball, amb la corresponent exigència a nivell de productivitat i rendibilitat, requereix incorporar (i/o importar) dinàmiques i estratègies empresarials pròpies de l'empresa privada mercantil.

La confluència en una mateixa organització de serveis de base empresarial i de serveis de base assistencial posa en evidència les oportunitats que, en determinants moments de la història de les entitats, han fet possible la supervivència i continuïtat no només de les entitats com a tal, sinó també dels serveis més específics necessaris per respondre a les necessitats contínuament emergents. Per altra banda, però, l'encaix i l'equilibri d'aquestes dues dimensions també posa de manifest els principals desavantatges i/o condicionants, centrats bàsicament en l'àmbit de la gestió més que en l'oferta de serveis i d'atenció. L'anàlisi de la dialèctica entre les dues funcions centra l'últim apartat d'aquest capítol¹⁷¹.

6.1. La funció assistencial: l'atenció personal i social

Oferir atenció i suport a la persona amb discapacitat intel·lectual i la seva família en els diferents àmbits de la seva vida quotidiana és el principal motiu pel qual uns pares van decidir agrupar-se i fer alguna cosa. Com ho havien de fer?, què havien de fer?. No ho sabien. Tenien uns fills i volien per a ells una cosa millor que el que els podien oferir en l'àmbit més privat de la família. No hi havia res més.

¹⁷¹ El seguiment i comprensió de l'aquest capítol està molt vinculat a la contextualització i descripció de la tipologia de serveis d'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual que he desenvolupat en el capítol 4.

Aquesta és la principal singularitat de les entitats: no es tractava de crear serveis i fer coses per créixer com a organització. Actualment la lògica que regeix la creació d'una organització de serveis és articular una oferta de serveis el més gran, atractiva i innovadora possible amb l'objectiu de captar clients, usuaris. La qüestió que es planteja és: què vol la gent?. La resposta: nosaltres us oferim atenció de forma integral a totes les situacions i necessitats actuals i que puguin emergir en el futur, amb l'objectiu que el client esculli d'entre l'oferta. El plantejament, però, que va mobilitzar els primers pares promotors de les EIS objecte d'estudi és diferent: què necessiten ara els nostres fills?. Més endavant la pregunta va ser: què necessiten ara els nostres joves?, què necessitaran quan siguin grans i nosaltres ja no ens en puguem fer càrrec?. Així ens ho diu un dels professionals informants:

“A les necessitats de les pròpies persones. I després de l'escola, què? O després del treball, què?, doncs, neix el lleure. Si vull fer vacances, com m'ho puc muntar, doncs neix el...A partir que hi ha pares, o tenim persones que necessiten una alternativa a la vivenda familiar, neix la llar residència i els serveis de suport i autonomia a la pròpia llar per gent que es vol independitzar”. (Professional, E.2F)

Què ha representat per a les entitats donar resposta a aquestes qüestions?:

- *Incorporar la perspectiva de cicle vital* de les persones amb discapacitat en l'ordre de l'articulació de l'oferta de serveis. Els primers anys de forma reactiva, és a dir, responent a les necessitats i situacions del moment. Els anys, el creixement i consolidació de les entitats junt amb la regulació i participació del sector públic, permeten incorporar una mirada més proactiva i previsora de les necessitats emergents i dels dispositius i serveis que es requereixen. Així, ens ho diu un pare i president d'una de les entitats:

“Poder arribar als nostres objectius, que la gent pugui saber, ho dic com a pare i com a president, que el dia de demà quan els pares faltin, que és una preocupació total ara dels tots els pares, els fills puguin tenir un lloc digne per viure. Jo tinc clar que tinc l'obligació. Als meus fills no els puc passar l'obligació de cuidar del seu germà, això segur!. El que els meus fills ho vulguin fer o no ho vulguin fer, això ja és una altra cosa, però la meva obligació, és a dir, el dia que la meva dona i jo fem, ell pugui viure dignament”. (President, E.1A)

- *Adquirir un compromís “de per vida”* amb les persones amb discapacitat i les seves famílies, és a dir, amb els seus fills i amb ells mateixos. Aquesta és la principal herència que han deixat els pares fundadors als actuals gestors de les entitats i que, alhora, esdevé una singularitat que distingeix aquestes entitats d'altres organitzacions del Tercer Sector social.

“La gente que entra aquí se queda. Se queda aquí siempre, en un servicio o en otro, se moverá o no pero... (...) Que pasa cuando una persona se jubila?, se supone que ha necesitado apoyo toda su vida, ¿no lo puedes dejar tirado a la mano de Dios!. La Generalitat no contempla todavía nada”. (Professional, E.1A)

És molt important la presència dels familiars dels afectats en els òrgans de decisió de les entitats per preservar aquesta perspectiva de cicle vital i de compromís durant tota la vida de la persona amb discapacitat. El contrast el trobem en l'entitat E.1F, que ha centrat la seva oferta de serveis bàsicament cap a la integració laboral de les persones amb discapacitat i serveis de consultoria per a organitzacions públiques i privades. En el nivell assistencial només ofereix els serveis de teràpia ocupacional (CO) tot aprofitant els equipaments i activitats laborals del CET. És l'única entitat del model d'origen d'afectats, que en cedir la titularitat, els pares es van desvincular totalment de la gestió. Els actuals gestors perceben l'entitat només des de la vessant empresarial i, ara per ara, els serveis d'acolliment residencial (que són els que actualment ens il·lustren aquest compromís) no representen per a res una unitat de negoci rendible. Per altra banda, no existeix compromís amb els familiars. No tenen prou capacitat de pressió i es situen en la posició de “consumidors dels serveis que els ofereixen”. Tot això és el resultat de l'estratègia de gestió dels diferents directius i/o gerents que han passat per l'entitat que, de forma expressa, han extremat les mesures d'exclusió dels familiars¹⁷².

En aquesta entitat, les famílies no tenen cap capacitat d'incidència en la concreció de nous serveis com a resposta a la seva capacitat d'expressió de les noves necessitats (han perdut la capacitat expressiva i representativa) i tampoc l'actual direcció percep en els serveis d'acolliment residencial, d'oci i/o esport una activitat que enriqueixi la seva activitat empresarial.

“Aquí es va posar en marxa el centre especial de treball com a tal ja amb estructura de centre especial de treball i pensant com organització empresarial i no assistencial. Sense perdre l'objectiu d'aquesta empresa, del centre especial de treball que és fer sostenibles els llocs de treball de les persones amb discapacitat”. (Directiu, E.1F)

Un altre contrast el trobem en la realitat de les cooperatives. El directiu de l'entitat E.1C ens diu: “és un compromís que tu has d'assumir de per vida”. Aquest mateix discurs no el trobem en les altres dues cooperatives en la que els familiars no participen dels òrgans de decisió, ni els serveis que ofereixen cobreixen una atenció global a les necessitats de les persones amb discapacitat i les seves famílies. En el

¹⁷² Així es caracteritza el procés de professionalització d'aquesta entitat. Trencar de forma absoluta i radical amb la influència de les famílies. Els usuaris, així són concebuts els familiars, són els que reben el benefici dels serveis. Es trenca, però, qualsevol assimilació i vincle de les famílies amb l'entitat més enllà de la seva posició com a client-usuari.

cas de l'entitat E.2C el principal servei és l'escolarització i no ofereixen ni inserció laboral ni acolliment residencial. L'entitat E.3C només ofereix serveis de CO i de CET, si bé van engegar una iniciativa amb els familiars per la gestió d'una residència amb la qual actualment no tenen cap vinculació.

En aquelles entitats en les quals els familiars d'afectats continuen portant la direcció (E.2A i E.3A), es posa de manifest com la situació dels propis fills de les persones que estan o han estat al capdavant pot influir en l'activació o no de determinats serveis¹⁷³. El president actual de l'entitat E.3A ens diu: “... t'he de dir que amb 6 anys he perdut de vista a la meua filla, perquè he integrat els altres”. Expressa així un canvi en la seva presidència respecte la manera d'actuar del seu predecessor actiu des de l'inici de l'entitat:

“Crec que era legal amb els seus fills, però no tenia la visió de centre. Ell va fer un Centre Ocupacional quan els seus fills van haver d'anar a un Centre Ocupacional. Va pensar en una residència quan els seus fills van haver d'anar a una residència, però mai va tenir una visió de conjunt. Quan estàs en un lloc així al final t'has de creure que és un servei social, per sobre de tot”. (President i directiu, E.3A)

▪ *Esdevenir “entitats gestores de serveis de responsabilitat pública”* i, per tant, passar a ser entitats col·laboradores de l'administració pública dins la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública. *Nosaltres no ens podríem sostenir si no fos perquè tenim els ‘serveis de l'administració’* (Fundador i directiu, E.2A). Es produeix una assimilació entre serveis assistencials i serveis de l'administració.

▪ Inclusió que comporta la *garantia de finançament*, la regulació i el control, però també un important nivell de *dependència respecte d'administració pública* ja que estipula els serveis a finançar, les quanties i els requeriments per al desenvolupament dels serveis. Es subjecten a mecanismes com el concert, els convenis i les subvencions. Aconsegueixen preservar, però, la seva capacitat d'innovació, d'adaptació i d'autonomia en la seva activitat. Complir amb la funció social tot oferint serveis assistencials passa per subjectar-se i vincular-se a l'administració pública. És per això que destino una part del capítol 7 a analitzar les claus d'aquesta relació en tant que gestores de serveis de responsabilitat pública i subjectes, en principi, a una relació de dependència amb l'administració pública.

¹⁷³ “Un pare pot gestionar realment? és que no, perquè hi ha una implicació. Jo crec que vulguis o no estàs pensant en el teu cas particular, llavors perds l'objectivitat” (Directiu, E.1C). Així es veu des de la gerència d'una de les cooperatives.

Recuperant la distribució de serveis *d'atenció a la persona* que he utilitzat en el capítol 3, en aquesta part del capítol aprofundiré en els serveis que ofereixen les entitats en l'àmbit de *l'acolliment residencial* i la *teràpia ocupacional*, com les àrees que vertebraven les diferents modalitats dels serveis de suport personal i social de les persones amb discapacitat intel·lectual. Evidentment, el temps d'oci i de lleure també és una àrea que cobreixen les entitats a partir de diferents activitats. Són concebuts com a serveis complementaris i, un cop garantida la vessant laboral, han esdevingut cada cop més rellevants.

“El treball és important, però no ho és tot, no ho és tot. Vull que treballin? Es clar que sí. I quan surtin del taller què fan? Em sembla que són importants aquestes àrees de lleure. Es un valor que s'ha de traduir en projectes, en coses, coses que abans no passaven. Em sembla que és això, la idea en la que estem ara”. (Directiu, E.1A)

Sense aprofundir en aquesta àrea, crec que la seva significativitat rau en el fet que constitueix una oferta que va més enllà de la prestació de serveis establerts via reglamentària, que defineix les entitats com a gestores de serveis o com a empreses. Atorga un valor i una singularitat que posa l'èmfasi en les necessitats i no en els serveis. Per altra banda, malgrat les teories més normalitzadores i integradores, posa en evidència la necessitat d'establir una oferta de lleure específica, més enllà de la general, adaptada a les característiques dels usuaris, però també de les famílies. Organitzar el lleure des de l'entitat i per als seus usuaris implica incidir i organitzar un altre espai de la vida d'aquestes persones reproduint les relacions que estableixen en la resta de serveis. Les activitats que els ofereixen estan adaptades a les seves limitacions i possibilitats; interactuen amb uns companys que els entenen, que els accepten tal com són i, a més a més, s'enforteix la relació amb els companys de treball (productiu o no). Per altra banda, la necessitat d'incidir en aquest àmbit des de les entitats és un indicador de la poca inserció social “real” de les persones amb discapacitat. Alhora, i de forma contradictòria, també es pot considerar que aquesta voluntat de servei pot generar actituds desresponsabilitzadores (dels familiars i del conjunt de la societat) i anul·lar altres alternatives més integradores. Enfrontar aquest debat suposa acceptar que alguna cosa no s'ha fet bé. Les entitats ho fan i són conscients que incidir en aquesta àrea, no constreta a requeriments formals, és una oportunitat per recuperar la implicació i la identificació dels pares i familiars amb els objectius de l'entitat (en alguns casos també amb el benestar dels seus fills).

6.1.1. El suport i l'acolliment residencial

Es tracta de serveis amb caràcter substitutori de la llar que, de forma temporal o permanent, constitueixen el domicili habitual de les persones amb discapacitat quan, per diversos motius, no resideixen dins els seus nuclis familiars.

El principal aspecte que influeix en les diferents modalitats de serveis d'acolliment residencial i que, alhora, reflecteix la principal dificultat de les entitats per oferir un servei flexible i adaptable a la realitat personal de cadascun dels usuaris, és la *intensitat* del suport. A nivell normatiu s'estipulen quatre nivells de suport:

- Suport intermitent, que es presta de manera esporàdica quan es creu necessari.
- Suport limitat, que es presta ocasionalment però de forma continuada durant un període de temps limitat, amb una freqüència regular.
- Suport extens, que es presta de manera continuada, sense límit de temps, amb una freqüència regular o alta i que afecta algunes situacions de la vida de la persona. La persona depèn en determinades situacions de tercers.
- Suport generalitzat, de manera continuada, possiblement per a tota la vida de la persona amb discapacitat, amb una alta freqüència i intensitat. Afecta totes o quasi totes les situacions de la vida de la persona, que ja depèn de tercers.

Per a la prestació d'aquests suports el marc normatiu ha establert els serveis bàsics: allotjament, acolliment i convivència, manutenció, atenció o cura personal, suport a la salut i seguretat personal a la llar, foment dels hàbits d'autonomia personal, convivència i foment de les relacions interpersonals i socials, foment de l'oci i del lleure, assessorament i supervisió i atenció conductual. En el cas dels suports intermitents i limitats l'atenció diürna que es dona a persones usuàries de llar que no estan en el CET, ni en el CO o en centres d'atenció especialitzada finançats amb fons públics, es considera com un servei opcional, amb les corresponents conseqüències en el finançament i en l'organització del servei que, generalment, suposen un inconvenient per a les entitats. El president de l'entitat E.1A ho il·lustra amb aquesta cita:

“La residència està oberta de les 5 de la tarda a les 8 del matí. Nosaltres cobrem de les 5 a les 8. La resta de franja del dia ells són al taller, és a dir de les 8 del matí a les 5 de la tarda. Qui paga la persona que ha d'atendre a un noi que tingui la cama trencada i li hagi de fer companyia a l'hospital?, hi ha d'haver algú que el vigili i l'acompanyi. S'ha anar per les tuteles a Barcelona i ells diuen que no és problema seu. Som nosaltres els

que hem de posar un monitor. Si la residència funcionés les 24 hores, cobriríem més de la Generalitat i hi hauria els professionals adequats per fer aquesta feina. Nosaltres tenim uns pisos que són de les 5 fins les 8 dels matí i els caps de setmana oberts. Ells diuen que com que van a treballar no necessiten això". (President, E.1A)

Ressalto dues de les principals implicacions que la intensitat dels suports té per a les EIS. En primer lloc, els ràtios de personal d'atenció directa. Per a cada intensitat de suport s'ha de disposar d'un personal d'atenció fixat per hores/usuari/any, distribuït en funció de diferents perfils professionals. S'estableixen ràtios diferents si la persona està afectada per trastorn de comportament, altres problemes de salut o de salut mentals afegits a la discapacitat intel·lectual. En segon lloc, l'exigència de subjectar-se a la valoració dels suports emesos pels Serveis de Valoració dels Centres d'Atenció a Disminuïts, serveis que generalment són oferts directament per l'administració.

Però, no sempre ha estat així. Al 1982, la Llismi fa referència a *servicios de residencias y hogares comunitarios*, especificant com a objectiu: atendre les necessitats bàsiques d'aquells minusvàlids mancats de llar i família o amb greus problemàtiques d'integració familiar. Al 2003 es regula per primera vegada les condicions materials i funcionals d'aquests serveis i es fixa l'eina per a la valoració de les persones i per catalogar-ne la intensitat de suport¹⁷⁴. El curt temps d'aplicació d'aquest decret posa de manifest la necessitat de modificar les eines de valoració de la discapacitat, la definició dels professionals d'atenció directa i la delimitació més precisa del conjunt de condicions materials i funcionals dels equipaments. S'introdueixen aquestes modificacions al 2006, d'entre les quals destaca la utilització de l'Inventari per a la Planificació de Serveis i Programació Individual (ICAP), dels índex de Puntuació de servei de l'ICAP i el Nivell de servei de l'ICAP, com a instruments per a la valoració de les habilitats adaptatives generals de les múltiples àrees de la persona amb discapacitat intel·lectual i el grau d'atenció, cura, supervisió o intervenció que la persona requereix¹⁷⁵.

El desembre del mateix any s'aprova a nivell estatal la Llei de dependència que preveu l'establiment d'un barem per valorar el grau i el nivell de dependència¹⁷⁶. En la Cartera de Serveis Socials 2008-2009 de Catalunya s'especifica les equivalències dels

¹⁷⁴ Decret 271/2003, de 4 de novembre, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat. Esdevé el marc normatiu específic per aquest sector que desplega la Llei 4/1994.

¹⁷⁵ Decret 318/ 2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat.

¹⁷⁶ Aquest barem té com a referent la Classificació Internacional del Funcionament, la Discapacitat i la Salut (CIF) adoptada per l'Organització Mundial de la Salut.

graus i nivells d'autonomia que contempla la llei de dependència amb les intensitats de suport:

- El grau I. Dependència moderada; la persona necessita ajuda per a realitzar les activitats de la vida diària, almenys una vegada al dia o té necessitats de suport intermitent o limitat per a la seva autonomia personal. És equivalent al suport intermitent i limitat.
- El grau II. Dependència severa; la persona necessita ajuda per a realitzar les activitats de la vida diària, almenys una vegada al dia, però no vol el suport permanent d'un cuidador o té necessitats de suport extens per a la seva autonomia personal. És equivalent al suport extens.
- El grau III. Gran dependència; la persona necessita ajuda per a realitzar diverses activitats bàsiques de la vida diària i, per la seva pèrdua total d'autonomia física, mental, intel·lectual o sensorial, necessita el suport indispensable i continu d'una altra persona. Equival al suport generalitzat, amb o sense trastorn de comportament.

Sota aquestes condicions i requeriments canviants, les entitats han desplegat les diferents modalitats de serveis d'acolliment residencial. Requeriments que cada cop han estat més exigents i han obligat les entitats a buscar estratègies per poder oferir els serveis amb la millor qualitat possible, no sense conflictes, i a reivindicar i reclamar a l'administració no només més suport, sinó l'adaptació del suport a l'especificitat d'una persona amb discapacitat:

“Amb això de la dependència, s'havien deixat els discapacitats. Llavors van dir, posem-los tots dins d'una olla. No és igual!. El que està discapacitat envellaix més aviat; normalment als 55 ja s'envelleixen i als 65 estan molt gastats. Tenim sort que encara no en tenim, el dia que en tinguem no sé què farem, a més no hi ha lloc. L'única solució serà agafar-lo i posar-lo davant de l'Ajuntament, així és com s'acaba tot!. La llei de dependència resulta que tots els que han pagat la seguretat social als 65 anys estaran ben atesos. I els que no han treballat?, nosaltres tenim gent que no treballen!. Aquests no hi entren. Ens diuen: si ja ho sé, ja ho mirarem! (...). No saben com anirà. D'aquí a tres mesos els hem de valorar tots. Ara la valoració la fan diferent, la fan segons el mètode americà i això és molt complicat. Per una residència no es necessita una ajuda, el que es necessita és una persona, perquè no es pot fer les sabates, van coixos, no es poden vestir, no poden anar pel carrer (...).” (President, E.1A)

Està clar que el tema de l'acolliment residencial està molt present en la previsió del futur de l'entitat. Preocupa la qüestió de l'envelliment i posa de relleu, després d'un període dedicat a reforçar la integració laboral i constituir-se com a empresa, la importància de la funció social i assistencial:

“Lo que la asociación tiene claro es que en los próximos años por donde tiene que crecer y por donde van a surgir todas las necesidades y demandas es el tema de residencias y envejecimiento. La gente que entra aquí, en general no son muy autónomos. La gente se esta haciendo mayor. Ya hay en el centro especial de empleo un 20% de personas mayores de 50 años. Las familias aun son más mayores. El crecimiento en servicios, donde vamos a tener que dedicar todos los esfuerzos y incluso la adaptación de la organización, es en la gente que se nos jubila o no pueden trabajar porque están muy deteriorados i tampoco no pueden ir al CO. Tendremos que empezar a tener ya atención de 24 horas, lo que supone a todos los niveles. Entra una función más asistencial”. (Professional, E.1A)

La varietat de situacions que presenta cada persona amb discapacitat requereix buscar respostes diferents adaptades a cada realitat individual. Des de situacions més autònomes, com per exemple una persona amb discapacitat intel·lectual usuària del CET que viu en un pis, que està jubilada, però continua anant ella sola al taller, fins a situacions més dependents, una persona que es jubila i viu amb un germà que és més gran que ella, “¿le vas a dejar en casa? ¿Porque es de los que no va a querer venir aquí para nada! referint-se al servei de residència)”. (Professional, E.1A)

L'abordatge de l'envelliment dels usuaris actuals dels serveis de les entitats posa de relleu la capacitat de les entitats per articular respostes ràpides davant les situacions de necessitat que emergeixen i, també, la capacitat de pressió de cara a l'administració que haurà de prendre part en la resposta¹⁷⁷:

“Nosotros aquí montamos el primer piso porque teníamos unas personas que no tenían familia y nos presionaba. Alquilamos un piso porque teníamos gente que no tenia donde ir. Lo alquilamos, no lo compramos. ¡Todo tenia que ser rápido!. Y como eso todo. El tema del envejecimiento, tenemos que actuar a todos los niveles: empezar a informarnos, ver que están haciendo en otro sitio. A nivel de administración el tema del envejecimiento, tienen discurso, pero... Hace poco nos vinieron del ICASS para ver el centro. Les pregunte haber si sabían si había algo en perspectiva para este tema del envejecimiento, que son personas que ya no van a ningún servicio. ¿Que va a pasar si tenemos viejecitos en los pisos?, ¿vamos a tener un complemento por envejecimiento y nos van a pagar las horas? ¡Es que no hay nada!”. (Professional, E.1A)

L'entitat E.3A ha viscut diversos moments de conflicte en relació amb el servei de residència. La creació de la residència a principis dels 2000 està vinculada a un canvi en la presidència de l'associació. El projecte de residència, “macroprojecte” segons ells, implica una acció per aconseguir els diners amb els pares: “*es promet que tindran una plaça a la residència a canvi de 500.000 pts.*”. Es plantejà com la compra d'una plaça a la residència sense garanties, però, que realment pogués ser així. Malgrat el conflicte que va suposar en aquell moment, amb la perspectiva del temps es té el

¹⁷⁷ En el capítol 7 analitzo com la ràpida i flexible capacitat de resposta és un atribut de les entitats present en tota la seva història que ha influït en la concreció de la relació amb l'administració pública.

convenciment que sense aquesta acció ara no disposarien del servei de residència. Les limitacions també han estat subjectes a l'aportació econòmica insuficient i tardana de la Generalitat, que va retardar un any el funcionament del servei:

“Vam tenir un any la residència tancada, un any, tot, tot posadet. Van dir que no hi havia diners i que no ens podien pagar. Nosaltres el que no podíem fer és obrir una residència i que al cap d'un any haguéssim de tancar. Nosaltres havíem de fer un servei i l'havíem de fer bé, i sinó no el fèiem. Quan la subvenció per plaça de residència va pujar més d'un 30%, va ser quan nosaltres ho vam acceptar”. (President, E.3A)

Són diverses les entitats que valoren el servei de residència com el més difícil de gestionar i el tema econòmic és determinant. Més encara, quan el tipus d'afectació i el nivell de dependència dels usuaris requereix una intensitat de suport molt elevada i continuada per a totes les activitats de la vida diària i per activitats de caràcter terapèutic, com és el cas dels usuaris de l'entitat E.3A.

“Aquí el problema està clar, una residència de fa 5 anys, podia funcionar amb 1.000 euros per plaça, ara no pot funcionar ni amb 3.000, perquè aquestes persones van a la piscina cada setmana, fan teràpies i fan de tot; tot això s'ha de pagar d'alguna manera, tot això són recursos”. (President, E.3A)

La necessitat de personal de suport en els serveis d'acolliment residencial posa en evidència un altre aspecte, molt important i recurrent, que està en relació al personal d'atenció directa. Una atenció de 24 hores al dia, els 365 dies de l'any implica molt de personal. Personal que està subjecte a un conveni molt baix, considerant la duresa i la responsabilitat que han d'assumir, ja que són ells els que prenen decisions constantment i no poden comptar sempre amb el criteri dels tècnics:

“Las llars, hay varios factores: por el tipo de trabajo, las noches, fines de semana y económicamente está mal (o menos) pagado. A demás se exige como más responsabilidad por parte del monitor. En el CO si el monitor tiene un problema te lo plantea en el despacho En las llars es diferente, se puede hacer seguimiento pero son los monitores los que tienen que tomar decisiones en el momento. Este tipo de decisiones en el CO y en el CET los monitores descansan en los técnicos. Esto, lo de las llars y residencias, económicamente no se valora y claro la gente se quema”. (Professional, E.1A)

El resultat és l'esgotament del personal, la insatisfacció laboral i la poca estabilitat i permanència del personal d'atenció directa dels serveis d'acolliment residencial. Però, les conseqüències no estan només vinculades a la relació laboral del personal amb l'entitat, sinó que tenen un fort impacte en la qualitat de l'assistència a les persones amb discapacitat intel·lectual. Són, precisament, els serveis de més proximitat amb els usuaris. Els monitors són els seus referents en els àmbits més privats de la seva vida i

amb qui estableixen vincles emocionals molt forts. El canvi constant d'aquest personal de proximitat altera l'evolució i l'estabilitat de la persona amb discapacitat, constituint la principal preocupació en la gestió d'aquests serveis.

En parlar d'acolliment residencial m'he referint de forma conjunta a les dues principals modalitats de serveis, que he descrit en el capítol 3: habitatges amb serveis comuns, on s'hi distingeixen les llars amb serveis de suport i les llars residència (“*els pisos*”), i els serveis de centres residencials:

“La residència és per gent de residència. Ara s'opta més per llar residència. La residència serà per gent més cascada, molt afectada, més depenent. Els pisos són integradors, estan a dins a la ciutat perquè la gent vagi a comprar, al cine i puguin sortir”. (President, E.1A)

Com veiem aquestes modalitats estan relacionades amb el nivell d'intensitat de suport que requereixen les persones segons el seu grau d'afectació. Fins a l'actualitat les entitats han optat per oferir aquelles modalitats de serveis que permeten a les persones mantenir-se en el seu entorn habitual, com el Servei de Suport a la pròpia llar i la modalitat de llar-residència. Expressen així el seu objectiu de mantenir i potenciar el màxim nivell d'autonomia d'aquest col·lectiu a través d'alternatives el més integradores i normalitzadores possible¹⁷⁸. Però, recordo que he dit que l'atenció al cicle vital dels usuaris dels diferents serveis de les entitats (a raó del compromís adquirit) esdevé la trajectòria del “cicle vital” també de les entitats pel que fa a l'activació dels serveis. Així, la modalitat de residència, com la màxima expressió de la institucionalització de l'atenció davant l'elevat nivell de dependència, s'entreveu com el futur de les entitats en l'exercici de la seva funció social/assistencial.

La modalitat de servei d'atenció residencial que es centra en els suport a la pròpia llar està adreçat a persones amb disminució física, psíquica i/o malaltia mental que han optat per viure en un habitatge, propi o de lloguer, soles, en parella o amb altres persones (amb un màxim de 4), de manera autogestionada i independent. Consisteix en una prestació econòmica complementària per donar-los el suport personal necessari per a promoure la seva integració social¹⁷⁹. L'objecte del Programa és contribuir al desenvolupament de la persona en les activitats de la vida diària, tant a la seva llar com en la comunitat i potenciar al màxim el seu nivell d'autonomia. És per això que es dona suport a la persona en les activitats d'autocura, domèstiques i

¹⁷⁸ Aquest plantejament coincideix amb l'orientació de les polítiques de serveis socials en tots els àmbits que s'han anat desplegant en aquest període.

¹⁷⁹ Regulat per la Ordre BES/6/2002, de 10 de gener, Programa de suport a l'autonomia a la pròpia llar.

comunitàries, proporcionant ajut i suport per planificar i gestionar la seva llar, els seus assumptes administratius i financers, la seva salut i la utilització dels recursos de la comunitat, entre altres.

Les EIS es constitueixen com a entitats col·laboradores (amb prèvia acreditació i signatura d'un conveni amb l'administració) per a la prestació del Servei. Si bé l'ajut és de caràcter individual i s'atorga a la persona beneficiària, l'abonament de l'ajut s'efectua de forma directa a les entitats que presten i organitzen els serveis.

Per tal d'estimular l'ús d'aquests suport i aconseguir el màxim nivell d'independència de les persones amb discapacitat, l'entitat E.2A ha ofert un servei previ per a l'aprenentatge i adquisició de destreses domèstiques. Amb aquesta acció el Servei de Suport a la pròpia llar no permet només allargar la permanència de les persones a la seva llar habitual, sinó que ha contribuït a que puguin crear la seva pròpia llar i independitzar-se de les seves famílies. L'any 2000 van equipar dos pisos adaptats per a l'aprenentatge d'activitats diàries bàsiques com és la preparació del seu propi menjar:

“Pensem que hi ha moltes persones que poden anar a viure soles. Fem una cuina amb dues vitroceràmiques per aprendre a cuinar, o sigui, que mentre cuina el monitor el noi va cuinant a l'altre costat. (...) Llavors ja fan un aprenentatge, perquè es puguin independitzar. (...) Tenim 22 suport a la llar i, d'aquests, 7 o 8 han passat primer per aquests pisos”. (Directiu, E.2A).

A fi d'il·lustrar el nombre de persones amb discapacitat que accedeixen als serveis de suport a l'autonomia a la pròpia llar i als serveis d'acolliment residencial presento les següents dades corresponents al 2008¹⁸⁰:

Taula 3: Any de creació i nombre d'usuaris al 2008 dels serveis de suport a la llar i d'acolliment residencial

Entitat	Servei de suport a la llar		Servei d'acolliment residencial	
	Any de creació	N. Usuaris 2008	Any de creació	N. Usuaris 2008
E. 2A	2002	16	2 LL.R. - 2000	19
E.1A	2002	7	4 LL.R. - 1996/ 2000/2006/2008	52
E.1F	2005	8	---	---
E.3F	2002	23	2 LL.R. - 1991 / 1995	21
E.2F	2002	24	LL.R. - 2000	8
E.3A	---	---	C.R. - 2002	23
E.1C	---	---	LL.R. - 2003	34

Font: Elaboració pròpia. LL.R.: Llar residència. C.R.: Centre Residencial

¹⁸⁰ L'entitat E.3A i les tres que han adoptat la forma jurídica de cooperativa no ofereixen el Servei de suport a la llar. No ofereixen serveis d'acolliment residencials les entitats E.1F, E.2C i E.3C.

Són dades que ens proporcionen una referència a l'opció adoptada per cadascuna de les entitats. Algunes han potenciat més l'atenció residencial que el suport a la llar, el que exigeix una important inversió en instal·lacions i equipaments per part de les entitats. Però han optat per les "llars-residència", que és una modalitat que permet oferir una atenció integral a les persones però reproduceix l'organització d'un domicili familiar habitual. Aquest és el cas de l'entitat E.1A, que des del 1996 fins a l'actualitat ha obert 4 llars-residència integrades en diferents zones de la ciutat. Les entitats E.3A i E.1C ofereixen exclusivament els servei d'acolliment residencial. Destaco, també, el cas de l'entitat E.1F que ha centrat la seva activitat en els serveis de teràpia ocupacional i els d'inserció laboral i només, de forma molt complementària, ofereix el servei de suport a la llar. En definitiva, no hi ha dubte que hi ha dos factors que incideixen en l'activació o no d'aquests serveis: en primer lloc, la finalitat d'oferir serveis d'atenció més o menys integral als seus usuaris i treballadors amb discapacitat i, en segon lloc, la capacitat econòmica de les entitats per cobrir la forta inversió econòmica que exigeixen les modalitats d'acolliment residencial, bé sigui llar residència o bé centre residencial.

6.1.2. La teràpia ocupacional

L'objectiu formal dels CO és respondre a una finalitat terapèutica a través de programes orientats a la conservació de les facultats de les persones amb discapacitat, a la seva autonomia i a la seva satisfacció personal i social, per realitzar en un futur una activitat laboral o productiva.

Es produeix una certa ambigüïtat en la concepció d'aquests serveis, que ja és inherent a la seva pròpia definició i que es posa més de manifest en la seva implementació. Es tracta d'un servei d'integració laboral de les persones amb discapacitat o es tracta d'un servei de suport personal i social a la persona amb discapacitat intel·lectual, tal com els he definit en aquesta recerca?

Si posem l'èmfasi en que els CO han de potenciar els aprenentatges necessaris, tant a nivell d'autonomia personal i social com laboral, per facilitar la posterior inserció laboral dels seus usuaris és podria concebre com un servei per a la *integració sociolaboral* de les persones amb disminució. En aquest sentit, es considera aquests serveis com una eina de política de treball i, més concretament, de prestació de serveis o teràpies imprescindibles per a una posterior inserció laboral (Esteban, 1999).

La LLISMI, però, els situa en el capítol VII corresponent als *Serveis Socials* donat que no se'ls reconeix com a serveis de règim laboral tot i que realitzen serveis d'ajustament personal i social i de teràpia ocupacional. Es concep com una alternativa, des de l'àmbit dels serveis socials, a la integració laboral d'aquelles persones que, segons la LLISMI, no poden incorporar-se, de manera temporal o definitiva, al sistema ordinari de treball ni a un CET, perquè no arriben a un determinat nivell de capacitat productiva i, en conseqüència, no poden ajustar-se a una relació laboral de caràcter contractual.

Amb el traspàs de competències en matèria de serveis socials a les comunitats autònomes, Catalunya va reglamentar el desenvolupament dels CO al 1987¹⁸¹. En aquesta norma, en definir els CO, es reforça la dimensió social del servei i l'única referència a la dimensió laboral queda recollida amb la funció de teràpia ocupacional: *"tots els serveis i establiments de serveis socials (...) que tenen per objecte facilitar als seus destinataris, mitjançant una atenció diürna de tipus rehabilitador integral, els serveis de teràpia ocupacional, a fi que puguin assolir, dins les possibilitats de cada una i a través d'un programa individual de rehabilitació, la seva màxima integració social"* (art. 2, Decret 279/1987)

Cal buscar en la definició dels CO part de l'argumentació d'aquesta confusió. Altres arguments, que desenvolupo al llarg de tot aquest capítol, ens remetent a algunes estratègies (bàsicament de caràcter empresarial) que afecten als CO i que han servit a les entitats per reforçar la seva funció d'inserció laboral de les persones amb discapacitat.

A Catalunya, la regulació normativa dels CO contempla dues modalitats de serveis: els Serveis de Teràpia Ocupacional (STO) i els Serveis Ocupacionals d'Inserció (SOI)

1.- Els Serveis de Teràpia Ocupacional (STO), han de complir dues funcions:

- Per una banda, l'*ajustament personal*, que consisteix en activitats que tenen per objecte l'habilitació estructural de la persona i una millora de la relació amb l'entorn cívic. S'estipula que han d'ocupar entre un 25% i un 50% del temps diari d'estada en el centre, segons el programa rehabilitador individual de cadascú.
- Per una altra banda, l'*ocupació terapèutica*. Correspon a aquelles tasques que permeten a la persona amb discapacitat reconèixer i gaudir del resultat del seu treball

¹⁸¹ Decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els Centres Ocupacionals per a Disminuïts. Decret que es desplega amb l'Ordre de 28 de juliol de 1992.

i prendre consciència de l'assoliment d'un resultat material i satisfactori. Pot orientar cap a la preparació per a la integració laboral. L'objectiu no és aconseguir productes per ser objecte de comercialització, si bé elaboren productes susceptibles de venda o de transacció econòmica. Motiu pel qual s'incorpora el concepte de "gratificació" (de poca quantia) com a element de motivació, de satisfacció personal i d'augment de l'autoestima de la persona amb discapacitat. S'elimina, però, del concepte de treball factors com la competitivitat i el benefici econòmic traduït en un salari.

2.- Els Serveis Ocupacionals d'Inserció (SOI). Es tracta d'un servei inserit en els serveis dels CO, de caràcter assistencial, diferenciat de les funcions pròpies del CO, per donar resposta a persones amb discapacitat que són "transitòries". S'entén per transitòries aquelles persones que tenen edat laboral i capacitat productiva, però que no es poden integrar als programes de teràpia ocupacional per manca d'adequació d'aquests a les seves característiques personals o no poden incorporar-se a un CET per manca d'oferta de llocs de treball adequats a la seva afectació. Estan doncs, en un STO amb caràcter temporal, o bé en un CET sense contracte laboral. Generalment són concebuts més com uns serveis de trànsit a un CET. Molt sovint aquesta temporalitat es transforma en una permanència molt prolongada en el temps i suposa un pas enrere o un estancament en el procés d'inserció laboral de les persones que l'integren.

El SOI difereix del STO i del CET en tant que s'adreça a un col·lectiu molt específic que es considera que pot evolucionar cap un o altre servei, però no aporta cap nova definició respecte el tipus d'activitat. De manera que les funcions bàsiques del CO són l'ajustament personal i l'ocupació terapèutica. Les d'ajustament personal es concreten en activitats de reforç i complementàries com l'esport, les manualitats, sortides, teràpies alternatives amb animals i d'altres segons el tipus i nivell d'afectació. No hi ha cap dubte que formen part de la funció general de suport personal i social. No és tant clar on situar la finalitat de les activitats d'ocupació terapèutica, com són concebudes i com es concreten. Concebre l'ocupació terapèutica com aquelles tasques amb les quals la persona amb discapacitat pot adonar-se de l'assoliment d'un resultat material i satisfactori, és una definició prou àmplia i poc concreta com per vincular-hi diferents activitats que impliquin la manipulació de matèries per obtenir un resultat i, per tant, molt similar a altres activitats de producció. Es donen, però, dos condicionants:

- "els productes elaborats no han de ser objecte de comercialització",
- "només hi poden destinar una part de la jornada". El 50% del temps diari d'estada al centre s'ha d'ocupar en activitats d'ajustament personal.

És evident que aquesta activitat per si sola no suposa uns guanys per a l'entitat però incrementa la producció total de l'entitat junt amb la de CET; aquest és el sentit per què una mateixa entitat ofereix serveis de naturalesa tant diferent. La legislació catalana estableix que els CO poden ser establiments independents o serveis ubicats en un CET, en un centre laboral ordinari, o en un establiment de serveis; sempre, però amb una organització autònoma. En les EIS estudiades tots els CO tenen una connexió formal amb el CET, menys l'entitat E.3A que no disposa de CET i, per tant, el CO està vinculat a un establiment de serveis. L'elevat grau d'afectació dels usuaris d'aquesta entitat els resta qualsevol capacitat productiva, de manera que és inviable garantir la sostenibilitat d'un CET. En aquest cas crec que és molt clara la funció terapèutica del STO, en tant que treballa habilitats socials i personals. Per a res, en aquesta entitat, el CO es percebut com una preparació per a la integració laboral.

En el cas de les cooperatives trobem una altra excepció pel que fa a la vinculació del CO a un CET. L'entitat E.2C ha centrat la seva oferta principal en l'escolarització i tot el món dels tallers els allunya dels seus principis educatius:

“El nostre objectiu és que el nen estigui allí i que segueixin trenin un servei com el que tenien aquí a l'escola, una qüestió molt familiar, un tracte com gairebé una continuació de l'escola amb el que nosaltres els hi diem als més grans 'preparació per la vida adulta' i al mateix temps que s'ho passin bé. Que puguin fer feines de treball de manualitats i de manuals que després es poden vendre perquè cobrin algun dineret, poc perquè la llei no ho permet, però aquest dineret que cobren els hi doni l'alegria del treball remunerat i que vagin madurant en la seva autonomia personal”. (Directiu, E.2C)

De forma coherent amb el seu plantejament només ofereixen Serveis de Teràpia Ocupacional i són contraris a la realitat actual dels CET i dels Serveis d'Orientació Laboral (SOI), pel que fa a la dinàmica empresarial. Tant el directiu d'aquesta entitat com el de l'entitat E.1C són molt contundents alhora de considerar la dimensió empresarial, si bé els arguments són diferents. Un incorpora una dimensió més ideològica i l'altre arguments més tècnics, ara bé, un i altre introdueixen alguns dels principals aspectes que s'aborden al llarg d'aquest capítol:

“Jo no he estat mai conforme encara de com funcionen els taller, perquè els CET quan neixen, neixen d'una manera i al cap d'un temps varien de seguida. Es converteixen en unes empreses encobertes i unes empreses que a més a més volen tenir molta estructura, i clar, no hi ha diners per tanta estructura. Després resulta que els treballadors bons han de suplir el que no guanyen els treballadors que són més justets i aquell bo no pot entrar a un mercat laboral ordinari ni a un suport perquè el centre no el deixa marxar de cap de les maneres”. (Directiu, E.2C)

“El CET com a tal no pot ser una gran empresa, perquè tu amb un 90% de discapacitats no pots fer una gran empresa, no ho pots assumir, és impossible. No tens capacitat per ser-ho. Necessites uns monitors que no són monitors, són tècnics. Però clar jo no puc contractar a un bon tècnic perquè no tinc diners”. (Directiu, E.1C)

D'entrada, com a plantejament, que el CO tingui connexió amb el CET és un avantatge ja que, per una banda facilita l'accés a activitats (feines bàsicament manipulatives) i, per l'altra, permet assegurar una dinàmica de pas que possibiliti una major inserció laboral d'aquells usuaris que hagin obtingut una habilitació suficient per desenvolupar-se en un centre productiu. Però, malauradament, el trànsit gradual de persones amb discapacitat del CO al CET (com tampoc del CET al mercat ordinari, com veurem més endavant) no és una realitat habitual. Aquests són alguns dels motius:

- La dificultat que es produeixi una millora de la capacitat productiva de les persones amb discapacitat que els permeti aconseguir una valoració idònia per accedir al CET, si tenim en compte que la persona es fa cada vegada més gran i s'acusen més les limitacions funcionals.
- D'altra banda, les activitats "laborals" per a l'ocupació terapèutica són accions repetitives d'un moment molt concret del procés d'elaboració del producte i, per tant, no requereixen d'una formació i aprenentatge especialitzat. No s'afavoreix, així, l'entrenament d'unes habilitats laborals que si reclama el CET.
- A nivell econòmic, una plaça de CO es finançada per la Generalitat, mentre que per una plaça de CET l'administració pública només subvenciona el 50% del salari mínim interprofessional. Resulta molt arriscat per l'entitat proposar el pas d'un usuari de CO a treballador del CET si no se'n pot garantir el màxim nivell de productivitat. Per altra banda, comentaris com el d'aquest informant poden fer pensar que l'activitat d'ocupació terapèutica del CO encobreix activitats de producció que resulten rendibles per a les entitats:

"Clar perquè els interessa la producció i, llavors, tenen una manera encoberta de poder-ho fer. Hi ha CO que no fan res més; que tot el dia treballen. Tot el dia treballen i no van a natació, no van a equinoteràpia, no van al gimnàs, no fan res absolutament".
(Directiu, E.2A)

- En el CET el rendiment a partir de la producció es calcula en termes globals, malgrat la desigualtat de productivitat de cadascun dels treballadors. Interessa als CET incorporar aquelles persones que poden garantir un alt nivell de productivitat. És una qüestió de sostenibilitat econòmica, com veurem més endavant.

En definitiva, la vinculació del CO amb el CET, ha permès a les entitats idear formes complementàries d'organització i de desenvolupament de l'activitat laboral amb les activitats d'ocupació terapèutica. Valorar aquestes estratègies només es pot fer

considerant el conjunt de l'oferta de serveis i prestacions del conjunt de l'entitat i considerant, també, les condicions i requeriments de la contribució dels poders públics en el finançament de cadascun dels serveis. No és agosarat dir que la vinculació d'un servei a l'altre ha permès superar molts moments de crisi i de dificultats econòmiques, ha generat l'oportunitat d'activar noves prestacions i, també, està apuntant el debat actual sobre nous canvis en les estructures organitzatives i de gestió dels serveis.

Taula 4: Any de creació i nombre d'usuaris al 2008 dels serveis de Centre Ocupacional per entitats

Entitats	Servei de Teràpia Ocupacional (STO)		Servei Ocupacional Inserció (SOI)	
	Any de creació	N. usuaris	Any de creació	N. usuaris
E.1A	1991		1996	113 (STO i SOI)
E.2A	1990	28	2000	12
E.3A	1991	30	---	---
E.1F	1998	69	2003	28
E.2F	1990	48	1996	5
E.3F	1990	79	1996	12
E.1C	1997	68	1997	7
E.2C	2004	14	---	---
E.3C	1994	16	---	---

Font: Elaboració pròpia.

6.2. La funció d'inserció laboral: la formació i l'ocupació laboral

De forma paral·lela al desenvolupament de les entitats s'ha anat conformant el model català d'inserció sociolaboral, que pren una embranzida l'any 1990 amb la institució dels Serveis Socials de Suport a la Integració Social. Aquest model parteix de la convicció que totes les persones amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental en disposició de treballar han de poder-ho fer. A Catalunya és, bàsicament, la societat civil la que ha apostat per assolir la inserció laboral i social d'aquest col·lectiu a través de la iniciativa social sense afany de lucre. Si bé la responsabilitat és de l'Administració, tal com recull específicament la LLISMI, es requereix de la col·laboració del sector social, del Tercer Sector.

És un model que es sustenta en els Centres Especials de Treball (CET's) d'economia social sense afany de lucre com a projecte social amb viabilitat econòmica. Ha permès la creació sostinguda de llocs de treball a partir de dos eixos: la promoció de les capacitats de les persones i l'atenció a les necessitats individuals i la seva inclusió en

el mercat laboral. Qualsevol persona en disposició de treballar ha de tenir l'oportunitat de fer-ho¹⁸².

Responent a aquests dos eixos, el CET ha esdevingut un important agent d'inclusió sociolaboral de les persones amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental i ha impulsat empreses que prioritzen la màxima ocupació i la qualitat en el treball de les persones, competint i col·laborant amb la resta d'organitzacions empresarials existents en el mercat.

En l'actualitat, però, aquest model i l'estratègia adoptada a través dels CET's exigeix ser revisat fonamentalment per dos motius¹⁸³:

- Per la desatenció de l'Administració i l'escàs desenvolupament del marc legal que aboquen els CET's a treballar amb els mateixos recursos legals de fa més de 25 anys, i
- Per l'impacte del procés de crisi econòmica global que s'està vivint a nivell internacional que posa en perill el projecte de les entitats, la viabilitat dels llocs de treball i el progrés en el reconeixement del dret al treball per a les persones amb discapacitats que fins ara s'havia anat treballant.

Amb l'objectiu de conèixer i analitzar l'acció d'inserció sociolaboral desplegada per les EIS a través dels CET's, abordo tres grans aspectes que considero que incorporen tots els principals elements definidors del model i, alhora, representen la base d'allò que sustenta la necessitat de revisar-lo davant el nou escenari que s'obre pel sector. El primer, correspon al diàleg entre el treball en entorn protegit i la inserció de les persones amb discapacitat intel·lectual a l'empresa ordinària. Es tracta d'un diàleg en què es confronta la missió fonamental de les entitats, és a dir, la màxima normalització social i laboral de les persones i l'impacte que té pels CET's (i pel conjunt de les

¹⁸² En el capítol 4 he apuntat que un CET pot ser creat per qualsevol tipus d'institució amb independència de la seva personalitat jurídica. Així, trobem CET's vinculats a un organisme públic, a una empresa privada o a una entitat sense afany de lucre. Aquests últims els refereixo com a "CET's d'iniciativa social" i integren la unitat d'anàlisi d'aquesta tesi. Per tant, tota l'anàlisi es refereix als CET's d'iniciativa social, malgrat que algunes de les observacions o interpretacions es podrien generalitzar al conjunt dels CET's després de fer una anàlisi de les variables específiques relatives a la forma jurídica de l'organització i, també, una anàlisi dels marcs relacionals que distingeixen les possibilitats de col·laboració i d'accés a unitats de negoci i que incideixen en el seu desenvolupament. Aquesta extrapolació interpretativa requereix prendre com a unitat d'anàlisi el CET, mentre que en aquesta tesi la unitat d'anàlisi és l'entitat que ofereix els serveis de CET.

¹⁸³ Amb aquest objectiu el grup d'entitats representatives del sector de treballadors amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental dels CET's d'iniciativa social han lliurat al Departament de Treball, el març de 2009, el *Pla de Reestructuració i Revitalització dels Centres Especials de Treball d'Iniciativa Social*. Es crea també la *Taula de seguiment de la crisi del sector*, formada per l'Administració i els representants dels CET's d'iniciativa social –Federació i Patronal APPS, Coordinadora de Tallers, Federació Allem i AMMFEINA- i d'altres entitats de discapacitats físics i sensorials i malaltia mental.

entitats) i per les mateixes persones amb discapacitat promoure serveis d'intermediació per a la inserció a un entorn laboral ordinari.

El segon aspecte, correspon a l'anàlisi de les diferents *unitats de negoci* que han sostingut la creació de llocs de treball en un entorn protegit. Precisament l'actual crisi econòmica està obligant els CET's a revisar quines són les tipologies d'activitats que garanteixen la creació i continuïtat dels llocs de treball tot impulsant noves línies de negoci, reforçant la formació i augmentant la inversió. Es posa de relleu una de les principals especificitats d'aquestes empreses: sigui quina sigui la rendibilitat de l'activitat de producció que realitzin, no poden excloure i trencar la seva relació laboral amb les persones amb discapacitat.

Per últim, és determinant per a la seva funció d'inserció laboral, la relació amb aquells proveïdors que garanteixen la possibilitat de crear i sostenir els llocs de treball generats pel CET. Assoleixen la categoria de proveïdors, per una banda, l'administració pública en tant que esdevé un dels principals clients dels CET's mitjançant la contractació dels seus serveis a través dels concursos públics. Per altra banda, trobem el sector empresarial privat que nodreix de feina les activitats de manufactura, bàsicament, i algunes feines vinculades a la prestació de serveis. El nivell de relació, les dependències orgàniques i les estratègies i mecanismes de col·laboració han variat al llarg dels anys i són claus per encarar les possibilitats de futur.

6.2.1. Entorn protegit versus inserció a l'empresa ordinària: principis i contradiccions

Els Centres Especials de Treball (CET's) ofereixen un servei que s'engloba dins la modalitat del treball protegit. Ja la LLISMI defineix que l'objectiu principal és que les persones amb discapacitat realitzin un treball productiu remunerat. Però també especifica que ha de ser un mitjà d'integració del major nombre de persones amb discapacitat al règim de treball ordinari. Així, s'introdueix com a característica la *temporalitat*. Els punts de vista varien entre aquells que consideren els CET's com una plataforma des de la qual les persones amb discapacitat poden accedir al món laboral ordinari i els que l'enfoquen com a única possible realitat laboral per a les persones que necessiten un suport intermitent però continuat en el temps. Considerar, com a element determinant, els diferents nivells de capacitat productiva de cada treballador amb discapacitat, permet conjugar i acceptar aquests dos punts de vista. Hi ha

treballadors que pel seu nivell d'afectació tenen possibilitats de viure amb èxit una inserció laboral a l'empresa ordinària, però d'altres no. I, per aquests, l'única alternativa és un entorn de treball protegit.

“Els que puguin a l'empresa ordinària amb els seguiments socials i de suport, amb tots els seguiments, amb tots!. I els que no, al CET que hauria de ser un aprenentatge per alguns i, a més a més, un futur per a d'altres”. (Directiu, E.2A)

És una perspectiva en què coincideixen tots els agents de les entitats, però fer només aquesta interpretació és simplificar molt la realitat. Cal considerar l'impacte que té per al sosteniment del conjunt de l'entitat (que recordo, té també una funció social) i per als propis treballadors amb discapacitat que accedeixen a l'empresa ordinària que poden valorar els guanys, però també han de sostenir uns riscos i acceptar unes renúncies.

Des de la lògica d'una empresa que ofereix treball protegit a persones amb discapacitat intel·lectual, treballar per la inserció laboral d'aquests a l'empresa ordinària comporta renunciar als treballadors amb més capacitat productiva i, per tant, d'entrada representa un risc per la viabilitat de l'empresa. Aquesta és una de les principals resistències que han d'afrontar les entitats a l'hora de plantejar la seva opció com a entitat. Es fa evident la contradicció amb la missió i la raó de ser de les entitats: per una banda, suposa la màxima oportunitat de normalització no només laboral sinó també d'inserció social d'aquestes persones, però, per una altra banda, posa en risc la sostenibilitat d'alguns dels serveis i activitats que ofereixen (sobretot els de CO) i que garanteixen una ocupació terapèutica a aquelles persones amb discapacitat que, pel seu grau d'afectació, mai podran optar a incorporar-se a l'empresa ordinària. Debilitar el CET implica debilitar la viabilitat econòmica del conjunt de l'entitat i debilitar el compliment de la seva missió fonamental que abraça a totes les persones, sigui quin sigui el seu grau d'afectació.

Si l'objectiu de les entitats és la recerca d'igualtat d'oportunitats de normalització i d'inserció de totes les persones amb discapacitat intel·lectual d'acord al seu nivell d'afectació, sembla que caldrà superar aquesta amenaça. He observat que aquest és el sentir general dels agents de les entitats estudiades com a plantejament de futur, malgrat que no totes estan en el mateix nivell pel que fa a l'articulació d'accions en aquest sentit. El primer directiu professional de l'entitat E.1A, entitat que no ha iniciat cap projecte d'inserció a l'empresa ordinària, fa aquesta reflexió pensant en garantir la permanència en el temps de les entitats del sector:

“Si en un CET s'emporten aquests nois vol dir que el projecte en el seu conjunt desapareix; aleshores hem de repensar quina és la forma. Són els nois que tenen més capacitats i més possibilitats. L'empresa ordinària quan ve a buscar un noi s'emporta un d'aquests, però aleshores la perversitat diu que has de continuar treballant i tots aquests que tens els has de continuar pagant. Aleshores, haurem de buscar tècniques per poder reposar a aquestes persones, be per sectors sub-representats o altres tipus de gent: de presons, gent amb dificultat per entrar a l'empresa ordinària o persones normals i corrents. Però hem de fer viable aquest projecte”. (Directiu, E.1A)

Trobem, però, altres aspectes que reforcen aquestes resistències a la inserció a l'empresa ordinària:

- Es requereix d'uns suports molt importants en l'acompanyament i l'acoblament de la persona amb discapacitat a l'entorn de l'empresa i no existeix suficient finançament per cobrir les elevades despeses d'aquests suports individualitzats.
- El retorn, quan no funciona la integració, que cal preveure des de les entitats, té un impacte molt negatiu en la persona amb discapacitat que veu com no s'han acomplert les expectatives dipositades i pot generar un sentiment de culpabilitat que encara el fa més vulnerable. També té un impacte molt negatiu en l'entitat que l'ha d'acollir altre cop i ha de generar un nou lloc de treball.
- Els entorns de les empreses no estan preparats per acollir persones amb discapacitat. No em refereixo només a qüestions com les barreres arquitectòniques, sinó també a la garantia d'una seguretat laboral dels treballadors que presenten unes condicions especials més vulnerables als possibles riscos laborals inherents a determinats llocs de treball. Altres aspectes vinculats a l'entorn social laboral, com les relacions interpersonals i l'acceptació i acoblament de la persona amb discapacitat dins el grup social de referència segons el lloc de treball¹⁸⁴.
- L'impacte que té per a les entitats l'aplicació de les mesures alternatives a l'acompliment de la quota de reserva de treball i el requisit d'excepcionalitat¹⁸⁵. La compra de béns i serveis a un CET i la donació són dues de les principals mesures per aquelles empreses que, amb caràcter d'excepcional, no poden complir amb la quota de reserva contractant treballadors amb discapacitat. Són mesures amb conseqüències negatives ja que no estimulen a les empreses a complir amb l'esperit

¹⁸⁴ “És molt estimulante sentir-se al costat d'un company que és com ell. Si a ell li ha d'agradar una noia que s'assembla més o menys amb ell, perquè només aquesta li farà cas, una noia guapa no li farà cas, i això crea molts complexos. Aquesta part de relacions humanes és fonamental en la vida de tothom. Per tant, en un centre així ells es troben i es troben molt a gust, amb els seus amics, que parlen el seu llenguatge perquè jo no parlo el mateix que ell per molt que vulgui, i ells ho saben, i saben que jo m'estic rebaixant i això també és humiliant, és molt complicat”. (Directiu, E.1C)

¹⁸⁵ Recordo que la Reserva de Treball estableix que les empreses amb més de 50 treballadors estan obligades a reservar una quota d'un 2% dels llocs de treball per a persones amb discapacitat.

de la LLISMI pel que fa a la normalització social i laboral de les persones amb discapacitat.

“La flexibilitat amb què s'ha obert la porta a les mesures alternatives a la reserva de treball pot esdevenir perniciosa perquè aquestes mesures poden ser la nova via d'escapament a l'eficàcia de la reserva de treball”. (Rius, 3005: 64)

Però, són mesures que ajuden a les entitats a aconseguir activitats de producció (“feines”) i, per tant, creació de llocs de treball en l'entorn protegit. L'aplicació de les mesures alternatives a la reserva de treball pot donar lloc al reforçament del treball protegit. Es transfereix la responsabilitat del control dels resultats d'aquestes mesures als CET's enlloc de potenciar accions facilitadores per a la inserció de les persones amb discapacitat al mercat ordinari (Esteban, 2003).

“Això si no es fa un bon seguiment és molt difícil perquè ja hi ha la famosa llei del 2% que no la compleixen. Bé, si que la compleixen, quan hi va un inspector pregunten: per l'any que bé què necessites?, doncs necessito un noi que porti ordenador, que porti cotxe, que contesti el telèfon La solució de moltes empreses és: què toca pagar?. Les empreses reben bonificació? Si clar, hi ha empreses que diuen, em toca tres persones, he de pagar el salari mínim interprofessional, em donen un certificat, i au!. No és el que volem, però és l'única solució que hi ha moltes vegades per tirar endavant”. (President, E.1A)

La superació i acceptació d'aquesta realitat plena de contradiccions és el que ha imprès diferències entre les entitats respecte aquest tema, malgrat que sempre es reconeix que per algunes persones representa la màxima expressió de la seva integració laboral i social. He observat en l'acció de les EIS dos posicionaments entorn la inserció a l'empresa ordinària: 1) aquelles, la majoria de les estudiades, que han iniciat experiències (per exemple, serveis d'intermediació) de forma molt tímida i amb molta recança i que no ho han integrat com un dels seus principals projectes i, 2) aquelles que han fet una aposta important per aquesta iniciativa buscant estratègies per superar els inconvenients i les resistències exposades¹⁸⁶.

Les primeres estan fent experiments sense tenir un model clar i estructurat i, encara menys, un finançament adequat. Les principals resistències giren a l'entorn de les possibilitats reals d'èxit. No tenir èxit en aquestes iniciatives implica un retorn dels treballadors amb discapacitat al CET, fins al punt que s'associa l'èxit de la integració a l'empresa ordinària amb la inclusió de la persona a l'empresa i el fracàs al retorn a l'entitat. Les principals conseqüències del retorn recauen en les entitats i en les persones que han vist frustrada una oportunitat i unes expectatives. Per les empreses,

¹⁸⁶ De totes les EIS estudiades és l'entitat E.2A la que ha endagat de forma decidida dispositius i estratègies per treballar la inserció a l'empresa ordinària.

en principi, implica deixar de tenir el treballador en plantilla, però, també pot implicar avortar altres col·laboracions de futur ja que no es compensa la confiança dipositada en l'entitat i els canvis que han implicat l'adaptació del nou lloc de treball per a la persona amb discapacitat. Això també és un preu, però no hi ha dubte que el preu més alt és pels mateixos treballadors amb discapacitat i per les EIS que han de continuar treballant junts i buscar noves alternatives. Així ho explica un dels professionals entrevistats:

“El model no està creat. No hi ha aquest reforç per part de l'empresa pel darrera. Hem d'intentar reforçar que aquesta incorporació sigui un èxit realment, perquè el preu que té el fracàs és molt alt. Quan portes 3 anys fent experiments comproves que en moltes entitats, és un fracàs. Aquella persona que tu l'has tret d'aquest entorn, creus que té possibilitats, la incorpores i després pel que sigui te un retorn, doncs, té un preu molt alt. Per tu i per l'empresa. L'empresa també, la confiança que té. També és un canvi, sense cap dubte, ha apostat, ha fet canvis organitzatius, (...). Tot aquest cost de dedicació i que el canvi no sigui positiu, també és un fracàs, per tu, pel centre i per l'empresa. Jo crec que és el model el que no està prou ben estructurat, tot i que ho intentem perquè hi ha persones amb molta capacitat que no tenen perquè estar aquí. Com a centre ens agradaria que poguéssim estar en un entorn molt més normalitzat”.
(Professional, E.2F i E.3F)

La reflexió d'aquest professional és molt clara: la principal resistència no està en la voluntat ni en la creença en les oportunitats que suposa la inserció a l'empresa ordinària, sinó en les garanties d'èxit. Garanties que requereixen del compromís i suports de diferents actors, principalment dels poders públics, del conjunt de les entitats i del sector mercantil. I, això, requereix d'un model que encara no està ben treballat ni consensuat. El president de la Fageda d'Olot ens diu: *“El Departament de Treball pensa que els discapacitats han d'estar a l'empresa ordinària. I els que no hi poden accedir? El Departament de Treball no ho té clar. Tenen un concepte de treball protegit molt pervers”*¹⁸⁷.

La possibilitat d'analitzar una aposta ferma per a la inserció a l'empresa ordinària ens la proporciona l'entitat E.2A que, després de superar diversos conflictes, valora com un èxit la seva experiència i ho destaca com un atribut que diferencia l'entitat de la resta i li atorga singularitat. Des de la gerència es concep com un moment clau per a l'entitat l'any 1998 quan van elaborar el projecte d'inserció a l'empresa ordinària, tant per la ideologia que el justifica, com per la seva envergadura com pel posicionament de la Junta respecte el tema¹⁸⁸:

¹⁸⁷ Aquest comentari sorgeix en el context d'una conversa informal que vaig mantenir amb ell a raó d'una visita d'assessorament que va realitzar a una de les entitats. La Fageda és una cooperativa de persones amb malaltia mental que comercialitza productes làctics i que és concebuda com una de les empreses d'economia social que treballa amb aquest col·lectiu de persones que més facturació anual produeix.

¹⁸⁸ L'origen del projecte es situa en una convocatòria del Fons Europeu (projecte EMPLEO-HORIZON) per finançar projectes d'inserció laboral de persones amb discapacitat a l'empresa ordinària. La

"Aquest projecte va ser el que ens va obrir cap el que som ara, cap a un futur més esperançador i d'una ment molt més oberta. És molt important que els nois puguin entrar a treballar a l'empresa ordinària (...). Complim la filosofia de la LLISMI que és que tothom que pugui anar a l'empresa ordinària hi vagi. (...) Gràcies al CET la gent està a l'empresa ordinària. Jo penso que és un pas important. La gent ha de tenir aquesta opció i, a més a més, és un dret de la persona. Com més autònoma ets més autònoma et fas". (Directiu, E.2A)

Aquests són alguns dels aspectes que destaco d'aquesta experiència i que, segons els agents de l'entitat entrevistats, han estat claus per aconseguir insercions sense retorn (el que per ells configura l'èxit del projecte), però des de la meua perspectiva també són indicatius de la complexitat organitzativa, i també ideològica que hi ha darrera aquesta modalitat d'integració laboral:

- *La formació.* És percebuda com un senyal d'identitat de l'entitat. S'incorpora a la filosofia de l'empresa l'acció formativa de professionals que han de fer el seguiment i suport en un moment en què no existeix pràcticament ni la figura ni, evidentment, la formació dels inseridors laborals. Articulen un curs de formació d'inseridors laborals conjuntament i permet incorporar a la plantilla una inseridora laboral i una preparadora laboral que contribuís a garantir la viabilitat i continuïtat del projecte¹⁸⁹.
- *El missatge en la "venda" del servei.* És un error plantejar-ho i vendre-ho com si tothom hi pogués accedir. Segons la perspectiva de la direcció de l'entitat, generar expectatives a tothom i no determinar els límits ha estat un dels motius pels quals no ha funcionat i s'han produït molts retorns:

"Si tu els hi vens el producte tal com el vendries a qualsevol persona del carrer, tots hi volen anar. Ho hem venut d'una altra manera: ser discapacitat no és un handicap, sinó una condició més de la persona. S'ha de deixar clar, però, que aquí hi ha una limitació i a partir d'aquí ja no hi ha limitació. Sinó tots volem ser sempre més". (Directiu, E.1A)

Per això destaquen el *treball de motivació* que fan com a entitat amb les empreses, més enllà de les bonificacions oficialment establertes. És important la filosofia que hi ha al darrera: quina és la mentalitat de l'entitat quan treballa per la inserció?, pensa, l'entitat, que l'empresari no vol un treballador amb discapacitat?. Ben segur que en

implementació del projecte va suposar una inversió de 46 milions de pessetes i un conflicte en el si de la Junta per la incertesa de poder afrontar un projecte tant costós que, a més a més, implicava perdre els millors treballadors i amb més capacitat productiva del CET. El finançament es va obtenir per l'aportació del Departament de Treball (òrgan que en té la competència), dels Ajuntaments de diferents municipis de la comarca, de la Diputació de Tarragona i d'una significativa quantitat aportada per la mateixa entitat.

¹⁸⁹ El primer any i mig el cost d'aquesta figura de suport és costejada per l'entitat fins que sorgeix la convocatòria d'inseridors laborals del Departament de Treball. Les vuit primeres insercions que es van aconseguir encara continuen, i arriben a 18 insercions laborals a l'empresa ordinària l'any 2007.

realitat és així, però aquest no pot ser el posicionament de l'entitat; ha d'anar més enllà per superar aquest plantejament. L'opció de l'entitat és centrar-ho en el reclam d'ajut i en les garanties d'exigència per part de l'entitat en la selecció i suport del treballador amb discapacitat

“El plus per part de l'empresa? Bé, les ganes de què volen ajudar. Però, amb les mateixes condicions ja que nosaltres no li portarem cap persona que no li sigui vàlida per aquella feina, que nosaltres som els primers d'exigir-nos”. (Professional, E.2A)

- *La selecció de les persones* que es proposen per a la inserció és pràcticament l'aspecte més determinant. Són moltes les variables a considerar i creuar i diferents els agents que hi ha d'intervenir. Implica tot un treball previ de valoració del tipus i grau d'afectació, la fermesa de la voluntat del treballador amb discapacitat, el suport i recolzament de la família, les habilitats i coneixements que requereix l'exercici del lloc de treball, les condicions de seguretat específiques, entre d'altres molts aspectes.

- *El rol d'intermediació* de les entitats oferint suports en l'acoblament al nou lloc de treball i al nou entorn laboral, supervisant, sobretot en el període inicial, el desenvolupament de la nova feina del treballador amb discapacitat. Molt sovint s'ha relacionat, també, el fracàs de les insercions laborals a la manca dels suports necessaris. Forma part d'un dels elements imprescindibles per obtenir garanties d'èxit reals. Però són suports molt cars i en molts casos s'han deixat en mans de la gestió de les empreses organitzar-los. El plantejament d'aquesta entitat és que aquesta funció d'intermediació no es pot deixar ens mans de l'empresa que els acull, ja que requereix d'una forma especialitzada i d'un entrenament en el tracte amb persones afectades per discapacitats intel·lectuals. És manifesten, doncs, contraris a totes les estratègies que impliquin una desvinculació total dels treballadors inserits amb l'entitat. Entenen que no es tracta d'un traspàs del que es puguin desentendre.

- *La competència.* Prendre consciència que hi ha competidors i reforçar el valor afegit que aporten les entitats enfront altres iniciatives privades d'inserció laboral amb o sense afany de lucre. Postulen que la diferència està, altre cop, en les garanties d'èxit i en el compromís de les EIS d'atenció a les persones amb discapacitat de vetllar per l'eficàcia d'aquestes mesures ja que si existeix un retorn són elles qui l'hauran de sostenir i buscar alternatives.

“Aquí si que hi ha competència, hi ha entrat alguna empresa d'inserció laboral. La normativa deixa un marge a que algú s'ho munti com a negoci. (...) D'entrada, el que es comptabilitza per a la subvenció és quantes insercions es fan, no si duren o no duren. (...) Més val que la fem nosaltres la inserció, amb garantia que sigui una inserció ben

feta i que continuï a l'empresa, que pas que d'aquí a dos dies la tornem a tenir aquí amargada. Perquè després han de tornar, doncs, més val que ho fem nosaltres i ho fem bé". (Professional, E.2F)

En el marc del Tercer Sector, la competència amb el mercat té un sentit diferent segons d'àmbit d'actuació (gent gran o discapacitats) al que adrecen la seva activitat. En les cas del sector de la gent gran la competència es produeix entre entitats no lucratives i entitats mercantils que ofereixen les mateixes prestacions i han de competir pels clients i per la l'oferta de qualitat en els serveis. En el cas del sector de la discapacitat, de moment, la competència entre les mateixes entitats per captar clients no es visualitza com un problema però per un tema de quota potencial d'usuaris es comença a plantejar el tema de la territorialització de les entitats. Alguns agents també apunten que es pot generar una situació de competitivitat amb el mercat pel que fa a la tasca d'ocupació laboral de les persones amb discapacitat a través dels CET's. En aquest cas les entitats competeixen amb les empreses per aconseguir feines i posen en evidència diferències respecte la capacitat productiva, el resultat de producte i el cost del producte.

En definitiva, no és un tema de voluntats sinó de possibilitats reals d'èxit. Hi ha algunes entitats que acusen les altres de no tenir la voluntat de fer-ho viable i de pensar només en el que perd el CET. Potser només és un tema de diferents nivells de perseverança en aconseguir allò ideal i també de pragmatisme (donen prioritat a allò que podem garantir com a èxit), el que no implica excloure buscar i aprofitar una inserció quan hi ha possibilitats d'èxit. És un tema de prioritats. Però el que si està clar és que es tracta d'una mesura que no és vàlida per a totes les persones amb discapacitat, que segueix un procés lent i que requereix d'uns suports continuats i especialitzats dels quals, de moment, no disposa l'empresa ordinària. Tothom coincideix que el preu del fracàs és molt alt: afecta tant a l'entitat, com a l'empresa ordinària contractadora, com al propi treballador amb discapacitat, que en aquest procés passa d'un entorn protegit on ell és el més "capacitat" a un entorn on és el més "discapacitat" i on augmenta la seva vulnerabilitat.

"Volem, cada vegada més, normalitzar-los, però hem de ser conscients que com més estiguin a fora, més normalitzats estaran, però també tindran uns riscos que ara no tenen". (President i fundador, E. 3F)

"Financerament no hi ha el suport necessari com perquè hi hagi aquest acompanyament que permeti que la persona ho visqui realment com una motivació, com una progressió en el seu lloc de treball, per que, passen de vegades, de ser un entorn més protegit i on ells son les persones més capacitades al capdavant, són els líders dels seu grup, a un altre entorn que pot haver-hi de tot, però ells poden passar a ser la gent de cua. Per tant, si no hi ha tota aquesta part d'acompanyament, una feina

molt ben feta a nivell de definició de treball, les capacitats que calen etc, etc. de diagnosi inicial, però si no hi ha aquest acompanyament durant el temps necessari en cada cas...". (Professional, E.2F i E.3F)

És evident, que no és l'objectiu d'aquesta tesi fer una anàlisi en profunditat d'un tema tant complex que forma part d'un debat molt més global. Només m'aproximo a la inserció a l'empresa ordinària com a modalitat de servei que poden oferir les EIS en el desenvolupament de la seva funció d'inserció laboral i que caracteritza en un determinat sentit cadascuna de les entitats. La veritat és que aquesta aproximació parcial obre diferents interrogants: estan les entitats preparades per deixar despegar aquestes persones?, al·ludir constantment al retorn i a la seva responsabilitat per acollir-los de nou, encobreix altres motius que impedeixen cercar estratègies més viables i factibles?, la racionalitat econòmica i l'eficiència en la sostenibilitat econòmica de les entitats està per damunt de la recerca del màxim nivell de normalització i d'integració social de les persones amb discapacitat?, estroncar el màxim desenvolupament de les possibilitats d'unes poques persones pot representar salvar un mínim de possibilitats per a moltes altres persones?.

6.2.2. Les unitats de negoci

Les entitats han basat les seves estratègies de creixement i reconversió en una recerca constant de noves activitats, condicionades principalment per les oportunitats identificades en l'àrea geogràfica més propera al seu àmbit d'actuació. El resultat d'aquesta estratègia és un ampli teixit d'unitats de negoci actives orientades de forma prioritària a:

- Promoure les activitats de major valor afegit adaptades als perfils individuals de les persones amb discapacitat intel·lectual contractades, i
- Promoure aquelles activitats amb major estabilitat i continuïtat que possibilitin la creació de llocs de treball de qualitat.

El sector, doncs, s'estructura com un viver de capital humà en un procés de recerca continuada d'oportunitats empresarials. Classifico les *unitats de negoci* en funció de la tipologia d'activitats en: manufactura o manipulats, serveis i elaboració de producte propi.

1.- *La manufactura.* Agrupa les unitats de negoci consistents en la intervenció parcial en fases de la producció de béns i serveis produïts i comercialitzats per tercers (manipulats, envasats,...). Ha estat l'activitat que tradicionalment ha servit per vertebrar la majoria de les entitats, en tant que comporta processos simples i intensius amb ma d'obra poc qualificada. Representa, però, un elevat cost d'inversió.

2.- *Els serveis.* Agrupa les unitats de negoci consistents en la prestació de serveis a tercers: jardineria, neteja, manteniments, rentat de vehicles, intermediació comercial, venda de productes produïts per tercers, etc. Es tracta d'activitats de major valor afegit amb més exigència de qualitat física i motriu, autonomia i ofici que requereixen majors estructures de suport. Les inversions, però, són moderades.

3.- *El producte propi.* Consisteix en la producció i comercialització de bens realitzats pel mateix CET. Completar tot el cicle de concepció i producció del producte exigeix estructures molt més intensives i diverses en perfils qualificats. La continuïtat de processos atorga capacitats integradores molt similars a la manufactura. Així, l'exigència de inversió i de costos estructurals és molt alta.

En aquest punt, analitzo les activitats i unitats de negoci de les entitats estudiades, així la valoració de la situació actual i les perspectives de futur respecte les diferents tipologies d'activitat segons cada entitat. Abans presento, primer, dades del nombre de treballadors amb discapacitat dels CET's de les EIS objecte d'estudi de 2008 i, a continuació, la relació de les principals unitats de negoci que articulen l'oferta laboral actual de cadascuna de les entitats¹⁹⁰.

Taula 5: Any de creació del CET i nombre de treballadors amb discapacitat intel·lectual al 2008 per entitats

Entitats	Any de creació	N. de treballadors amb discapacitat 2008
E.1A	1992	217
E.2A	1992	69
E.1F	1994	72
E.2F	1994	76
E.3F	1993	112
E.1C	1993	15
E.3C	1993	7

Font: Elaboració pròpia.

¹⁹⁰ En l'anàlisi de la funció d'inserció laboral queden excloses les entitats E.3A i E.2C, ja que no disposen de CET i, per tant, centren la seva activitat en els serveis de caràcter assistencial i de suport personal i social.

Respecte les unitats de negoci, organitzades segon les tres tipologies d'activitats, faig una síntesi de les principals. Cal dir, però, que són unitats que integren, bàsicament, l'activitat laboral dels treballadors amb discapacitat del CET, però també proporcionen als CO aquelles "tasques" o "feines" que tenen una finalitat d'ocupació terapèutica i que no s'enquadren dins una relació laboral contractual.

Quadre 21: Descripció de les unitats de negoci de "manufactura" per entitats

	Manipulats / manufactura
E.1A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sector alimentari: Elaboració i envasats d'aliments ▪ Sector de la indústria: Envasat i tractament final de productes ▪ Sector de noves tecnologies: Assemblatge d'equips informàtics.
E.2A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrials: muntatge de packaging, sintetitzats i peces pel sector de l'automòbil ▪ Promocionals: muntatge de jocs infantils, regals promocionals, ensobrats de correspondència i de catàlegs. ▪ Muntatge d'expositors i promocions per una cadena d'alimentació a nivell nacional.
E.1F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serveis auxiliars, bàsicament de manipulació: envasats de productes, encapsats, confecció de lots de Nadal, etc.
E.2F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrial: muntatge, envasats i acabats per als sectors de l'automòbil, l'alimentació, metal·lúrgica i material higiènic.
E.3F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serveis a la indústria. Muntatges, envasats i acabats de diferents sectors industrials com l'automòbil, l'alimentació, begudes, metal·lúrgic.
E.1C	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manipulació i envasats per a la indústria
E.3C	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envasats i promocions de diferents productes de la indústria

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 22: Descripció de les unitats de negoci de "serveis" per entitats

	Serveis
E.1A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brigades de jardineria i treballs forestals ▪ Brigades de senyalització vertical i horitzontal i manteniment d'espais urbans
E.2A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de jardineria: manteniment i conservació d'espais naturals i jardins ▪ Servei de neteja d'oficines i locals comercials. ▪ Servei de neteja de cotxes
E.1F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serveis de jardineria: disseny i manteniment de jardins, construcció de sistemes de reg, poda d'arbres, tasques forestals. ▪ Serveis de neteja: zones educatives, oficines, vidres i neteja i tractament de terres. ▪ Serveis de gestió de residus: recollida selectiva (olis domèstics, bombetes, piles, etc.), recollida i tractament de restes de poda i revalorització de greixos vegetals (que junt amb els olis són transformats en combustible biodiesel per una empresa especialitzada) ▪ Serveis de bustiatge, amb la distribució de publicitat. ▪ Serveis de pintura viària
E.2F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manteniment de jardineria pública de la comarca i per empreses. ▪ Recuperació mediambiental: neteja de rieres i torrents, manteniment de boscos, clausura d'abocadors municipals, retirada d'abocaments incontrolats, tractament de residus.

E.3F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manteniment de jardineria pública de la comarca i per empreses. ▪ Recuperació mediambiental: neteja de rieres i torrents, manteniment de boscos, clausura d'abocadors municipals, retirada d'abocaments incontrolats, tractament de residus. ▪ Obra civil: moviments de terres, feines de paleta i instal·lacions elèctriques i d'aigua. ▪ Manteniment d'edificis i instal·lacions: aigua, electricitat, fusteria, muntatge d'entramats, feines de paleta, taules i cadires per festes. ▪ Neteja d'instal·lacions: residències, magatzems, oficines, menjadors, cuines i places i carrers. Per ajuntaments de la comarca i entitats privades. ▪ Servei de càtering. Disposen d'una cuina central i un servei de càtering que elabora i ofereix menjar per col·lectivitats. ▪ Servei de cafeteria del Local Social de la colla de castells local.
E.1C	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manteniment de jardineria pública i privada

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 23: Descripció de les unitats de negoci de "producció pròpia" per entitats

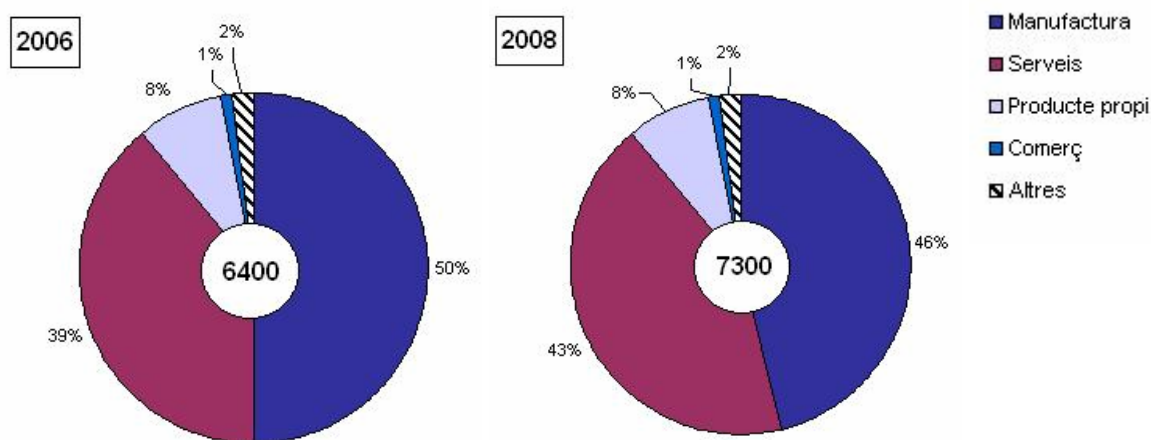
	Producció pròpia
E.2A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taller d'Arts gràfiques (iniciat el 1997): disseny gràfic, creació de logotips, impressió digital, impressió offset, calendaris, rètols, carpetes, segells, etiquetats, retractilats, etc. ▪ Tallers artesanals on s'elaboren i es comercialitzen diferents productes: el taller de ceràmica (collarets, arracades, braçalets, espelmes i detalls de boda, bateig i comunió). ▪ Agricultura Ecològica. (nou projecte): elaboració de productes ecològics i Càtering d'agricultura ecològica (conserves i menjar precuinat). ▪ Botiga agroalimentària (venda al públic) (nou projecte)
E.1F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboració i venda de productes propis i artesanals: capsos, carpetes, àlbums de fotos, estoigs i porta retrats; l'elaboració de detalls personalitzats per a empreses i celebracions familiars ▪ Recol·lecció i venda de mel pròpia i productes derivats
E.3F	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servei de càtering: elaboren menjar per grups i el distribueixen.

Font: Elaboració pròpia.

Les activitats que han centrat la producció dels CET's del Camp de Tarragona, al igual que en el conjunt del territori català, són bàsicament la manufactura i els serveis¹⁹¹.

¹⁹¹ L'especificació de les unitats de negoci ens permet constatar quines entitats han fet una important aposta pels CET, de manera que veiem com són precisament les dues cooperatives que disposen de CET (E.1C i E.3C) les que desenvolupen menys activitat. En realitat estem davant petits tallers que tenen dificultats per créixer en nombre de treballadors i per ser productives. Un cooperativista fundador de l'entitat E.3C ens diu: "La normativa està feta principalment per las tallers grans!".

Gràfic 3: Distribució de treballadors amb discapacitat per tipologia d'activitats



Font: Pla de Reestructuració i Revitalització dels Centres Especials de Treball d'Iniciativa Social, 2009. Representants dels CET's d'Iniciativa Social de Catalunya.

En revisar les activitats que han dut a terme al llarg del desenvolupament i creixement dels CET, s'observa una tendència a passar d'unitats de negoci centrades en la manipulació de productes que requereixen un procés senzill (present en els inicis de tots els CET) al desenvolupament d'unitats de serveis. Les entitats han seguit un procés constant de reorientació de persones cap a activitats de més valor afegit amb una pèrdua progressiva de pes específic de les manufactures, si bé, no afecta per igual a totes les entitats. En termes generals, aquest procés es produeix per la confluència: a) de la incapacitat financera de les entitats per afrontar les inversions necessàries per endegar noves unitats i renovar les ja existents; b) de les limitades possibilitats de traspàs de treballadors d'una fase del procés de producció a una altra. El procés de formació i adaptació és lent tenint en compte que s'acostuma a ocupar en la manufactura persones amb perfils i nivells de discapacitats més alts; c) de les oportunitats d'unitats de negoci en manufactura que sorgeixen. Cada vegada, s'exigeixen perfils amb més capacitat d'autonomia que superen les possibilitats i habilitats de les persones que són operatives en processos de manufactura (Representants dels CET's d'Iniciativa Social de Catalunya, 2009).

Actualment, l'activitat de manufactura presenta una situació sectorial fortament afectada per la davallada de preus en les activitats de baix valor afegit que ha afectat totes les empreses, siguin CET o empreses ordinàries. Els CET's d'iniciativa social, en

virtut de la seva missió, no han assumit models de precarietat laboral, ja que han cobert sistemàticament pèrdues per mantenir els llocs de treball i han buscat sub-activitats que es mostren rendibles des del punt de vista econòmic. En aquest context es fa imprescindible el finançament de la dimensió social dels CET per garantir la supervivència dels llocs de treball¹⁹². Dimensió social, que tal com especifico en el capítol 4, integrada al CET i que incideix en aquelles necessitats d'ajustament personal i social dels treballadors amb discapacitat.

Plantejo a continuació alguns dels factors que han incidit en reforçar els manipulats i/o els serveis com a activitat de producció i que han contribuït a dibuixar aquesta tendència, que ha estat sempre orientada a la recerca de llocs de treball per a les persones amb discapacitat intel·lectual:

1. *El procés de construcció social de la discapacitat*, que, entre d'altres factors, ha passat per la visibilització pública de la condició, les limitacions i les capacitats de les persones amb discapacitat. En aquest sentit les entitats han contribuït (i, m'atreveixo a dir que n'han estat uns dels principals responsables) al canvi d'emfasitzar en el problema i en la dependència de la "dis-capacitat", al reforçament de les possibilitats, les capacitats i l'autonomia de les persones amb discapacitat intel·lectuals. Abordant els límits han potenciat les possibilitats.

La visibilitat pública de la persona amb discapacitat que implica optar pels serveis com a activitat de negoci, ha estat un dels arguments utilitzats tant per defensar com per rebutjar aquest tipus d'activitat laborals. Arguments com l'exposició dels treballadors a les condicions ambientals de cada època de l'any (fred, calor, vent...) ja que són activitats que molt sovint es desenvolupen a l'exterior i l'exposició pública de la seva discapacitat i la seva reduïda capacitat de treball, són presents en alguns dels discursos dels entrevistats per justificar la no idoneïtat de l'activitat de serveis com la principal ocupació laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual. Aquesta expressió correspon a una experiència de fa molts anys del directiu de l'entitat E.2A quan es van començar a plantejar quina havia de ser la seva activitat: *"Em van fer molta llàstima, perquè clar, sortien al carrer amb molta discapacitat. Hi havia un monitor; bé, treballava més el monitor que ells"*. (Directiu i fundador, E.2A). La màxima que ha orientat aquesta decisió i també moltes altres decisions d'aquesta entitat, com

¹⁹² Segons els representants del CET d'Iniciativa Social de Catalunya, l'alt autofinançament revela una aportació pública insuficient i, alhora, ha arribat al seu límit en un entorn generalitzat de davallada de resultats. Per altra banda, la manca de suports modulats al manteniment dels llocs de treball impossibilita l'ocupació de les persones més greument afectades.

per exemple l'aposta per la inserció a l'empresa ordinària, és: *"el que no vulguis per tu, no ho vulguis per ningú"*. A aquesta expressió, si hi sumem que qui la fa és l'única persona que ha ocupat la direcció de l'entitat en tots aquests anys i que, alhora, és mare fundadora amb un fill afectat, pren una intensitat en el seu significat i connotacions certament diferents que si la fa un professional gestor no vinculat a nivell familiar, com és el cas de la resta d'entitats.

En l'extrem contrari hi ha el discurs que defensa els avantatges de la visibilitat pública d'aquest col·lectiu, sobretot perquè reforça la seva condició de "treballadors", és a dir es presenta la imatge de la persona en termes de capacitats i no de discapacitats. El fet que la persona amb discapacitat estigui treballant al carrer vol dir que la gent veu la seva feina i crea un impacte molt positiu perquè s'aprèn a valorar a les persones pel resultat de la seva feina:

"Per nosaltres és fonamental, busquem altres activitats que ens donin aquest plus, aquest plus de potenciar, evidenciar i visualitzar les capacitats que tenen les persones".
(Professional, E.2F i E.3F)

"Van veure claríssim que la nostra especialització havia d'estar molt adreçada als serveis públics perquè veien que era una font fonamental, és a dir, que la persona estigui treballant al carrer vol dir que la gent veu la seva feina, i això crea un impacte social molt positiu perquè s'aprèn a valorar a les persones pel resultat de la seva feina".
(Directiu, E.2F i E.3F)

No hi ha dubte que el primer discurs pot correspondre al període inicial de les entitats, mentre que, d'uns anys cap aquí, s'ha anat imposant el segon. Connotacions proteccionistes confronten amb el principi de normalització i integració. Dit d'una altra manera, les accions més normalitzades encara no estan despulades d'actituds paternalistes, que sempre han estat pròpies d'aquells als qui els ha correspost la funció de cura i de protecció davant de qualsevol situació de risc. És més evident en aquelles entitats en què la presència dels familiars en els àmbits de decisió és més significativa.

2. *La proximitat amb el sector industrial.* Tres dels CET's estan ubicats en polígons industrials. Aquesta ubicació en un moment en què les entitats iniciaven la seva activitat laboral que passava bàsicament pels manipulats, primer senzills i després més complexos, va influir en generar relacions de proximitat amb el sector de la indústria que s'han anat afiançant amb els anys. Les aliances establertes fan que algunes entitats mantinguin encara una forta dedicació als manipulats industrials. Si bé aquesta ha estat una oportunitat que ha permès créixer les entitats, també és la seva principal amenaça quan esdevé l'única activitat de producció i, sobretot, en l'actual

situació de crisi que ha tocat de ple el sector industrial. Aquest és el cas de l'entitat E.2F que, fins fa molt poc, només ha tingut els manipulats com a unitat de negoci¹⁹³. L'entitat E.1A ha preservat diferents unitats de negoci vinculades amb el treball manipulatiu, però també ha creat una important línia de serveis amb la jardineria i la senyalització vial. La tercera entitat situada en un polígon industrial, E.1F, no ha viscut aquesta influència i, ells mateixos, ho presenten com una excepcionalitat tenint en compte que en el moment en què van néixer gairebé tots els CET només treballaven amb manipulats mentre que ells es van constituir ja en els seus inicis com una empresa de serveis:

“Va ser un CET diferent a qualsevol altre de tota Catalunya, dels que van néixer en aquella època. Llavors els CET només es dedicaven als manipulats i nosaltres ja vam néixer com empresa de serveis”. (Directiu, E.1F)

3. La insistència i capacitat de les entitats per buscar *relacions de col·laboració amb les administracions públiques locals*. Es tracta d'una estratègia que afavoreix la dedicació als serveis com a activitat de producció. Aconseguir impacte i incidència en la vida local i esdevenir un referent comarcal afavoreix que les administracions i ens locals vegin les entitats com a possibles clients, pel que fa a la compra dels seus serveis.

“Ho hem venut, ho hem explicat i així ho han entès. Les administracions han entès que nosaltres érem una eina per tirar endavant les seves polítiques d'ocupació. Això, fent-ho directament ells, queda molt complicat en canvi, fent-ho a través de la nostra especialització, al simplificar-ho aconseguim ocupació per aquelles persones que tenen més dificultats, sense uns costos molts alts. Han apostat molt les administracions locals i comarcals”. (Directiu, E.2F i E.3F)

4. *L'evolució de l'economia catalana i la recerca d'unitats de negoci amb rendibilitat i continuïtat* (per garantir els llocs de treball). En els moments en què el teixit econòmic industrial ha tingut un pes específic en l'economia, la manufactura ha estat una activitat sostenible tot i que amb una rendibilitat, pràcticament, nul·la. Les conseqüències de la deslocalització i l'evolució dels salaris (especialment la progressió del salari mínim interprofessional del darrer quadrienni) han propiciat la degeneració progressiva d'aquesta activitat fins a situar tots els indicadors de rendibilitat per sota del punt mort.

“Nosaltres sofrim un canvi... Fins ara teníem projectes, fèiem coses i estàvem estables però ara tenim un canvi molt important que és el canvi de la feina. Les feines de

¹⁹³ Cal dir, però, que l'entitat ho considera una feblesa i que la seva voluntat sempre ha estat diversificar les activitats laborals, per una qüestió econòmica, però també per una qüestió d'impacte i visibilitat social que no només ha estat reduïda per la seva ubicació fora del nucli urbà, sinó també per les difícils coyuntures polítiques que s'han viscut a nivell local durant alguns anys.

manipulats, que teníem fins ara, manipulats industrials, manipulats bons, no et diré manipulats senzills sinó manipulats amb què ens guanyàvem la vida, ara resulta, que totes aquestes feines se'n van cap a altres països i, clar, nosaltres ens quedem sense aquestes feines i ens hem de buscar la vida d'una altra manera". (Directiu i fundador, E.2A)

"La majoria de gent que en el centre especial de treball té manipulats, està perdent diners; estan en una situació de perill, amb salaris molt baixos i amb una situació de molt risc". (Directiu, E.2F i E.3F)

Els serveis han estat possibles en tant que exigeixen inversions moderades. En els últims anys ha suposat un creixement considerable de la xifra de negoci però ara està patint una reducció continuada de la seva rendibilitat com a conseqüència, bàsicament, de l'increment del cost salarial i de la incorporació de persones amb més grau d'afectació (que fins ara estaven ocupats a la manufactura).

L'estabilitat econòmica i la continuïtat dels contractes és el seu objectiu. D'entrada els contractes de serveis sembla que donen més estabilitat: "*Si tens uns contractes anuals, això et dona una estabilitat ja que tu saps que rebràs uns diners a final de mes i això és molt important perquè el dia que no tenim feina, no podem enviar a la gent a casa*" (Directiu, E.2F i E.3F). Més endavant, en parlar de les condicions de concurs per accedir a la contractació per part de l'administració pública, veurem que es tracta d'una estabilitat excessivament condicionada i vulnerada .

Aquests canvis en l'economia catalana i l'actual context de crisi econòmica empenyen, encara més, les entitats a que s'imposi el tema econòmic malgrat que en alguns casos impliqui renunciar de forma més o menys temporal a alguns principis. Aquest és el cas de l'entitat E.2A que, com he dit, no visualitza el seu projecte en el sector dels serveis, però que ha hagut d'incorporar un servei de neteja i de jardineria, mentre estan començant a desplegar un projecte propi d'agricultura ecològica que per a ells és una gran aposta.¹⁹⁴. En el fragment de la següent cita veiem com en aquests moments s'imposa el rol de gerent d'una empresa que cal sostenir i fer créixer per sobre del d'una mare d'un fill afectat. Està carregada de molta intensitat emocional, però, malgrat haver de renunciar a alguns dels seus principis, són molt clares les prioritats com a entitat:

"Jo no puc fer res que vagi en contra dels meus principis. Si jo crec que s'ha de fer un servei de neteja perquè no hi ha res més, doncs, s'haurà de fer un servei de neteja. Jo ja sóc conscient que a la que podré no fer aquell servei de neteja no el faré, faré una

¹⁹⁴ L'entitat fins ara havia centrat la seva activitat en el Taller d'Arts Gràfiques, com a activitat de producció pròpia, i en els manipulats industrials. Activitats que els permetia mantenir estables i generar altres projectes com la inserció a l'empresa ordinària. La baixada de l'activitat manipulativa a nivell industrial els ha obligat a buscar alternatives per poder mantenir els llocs de treball i l'estabilitat econòmica.

altra cosa. Per això s'està fent agricultura ecològica, que tot això és un sacrifici molt gran i una aposta molt forta perquè apostem econòmicament molt diners amb tot això. Però jo hi crec perquè penso que si no apostem, doncs, haurem de fer serveis de neteja, serveis de jardineria. Haurem de fer coses que jo sempre, no és que hi estigui en contra, però penso que si fem altres coses millor. No perquè pensi que són feines que no les poden fer o que són menyspreables. (...) Jo m'estimo més que el meu fill treballi aquí en una cuina desfent verdura o netejant verdura que no que se'n vagi a netejar el carrer. Com que ho vull pel meu fill també ho vull pels altres. Llavors, que no hi ha res més a fer?, anirem a netejar els carrers, però a la que puguem tornarem a entrar a la cuina. Vull dir això és així". (Directiu i fundador, E.2A)

5. *La professionalització de les entitats i la incorporació d'estratègies empresarials* que els ha permès ser competitius en preus i qualitat en els concursos per accedir als serveis públics i en les garanties de servei tant per al sector públic com per al privat.

Malgrat tot, si bé es marca una tendència als serveis com a activitat de producció, es necessita de les activitats de manufactura per ocupar aquelles persones que per la seva discapacitat no poden sortir i realitzar activitats laborals fora de l'entorn protegit de l'entitat. Així ens ho diu el directiu actual de l'entitat E.1F, que ha optat des dels inicis pels serveis i que, recordo, no ofereix cap més servei del nivell assistencial que els serveis de CO:

"Si que es va mantenir una petita línia de manipulats per aquelles persones que tenien dos o tres discapacitats associades una malaltia mental, una discapacitat física i una psíquica, doncs, no podien estar al carrer d'una manera habitual en contacte amb un context més normalitzat". (Directiu, E.1F)

Per altra banda, els representants dels CET's d'iniciativa social de Catalunya es plantegen que si l'estratègia del sector ha de ser continuar amb el creixement de serveis caldrà potenciar algunes modificacions en les mesures de protecció, com per exemple les clàusules socials i majors subsidis dels costos laborals de les persones amb especials dificultats. Faig referència a aquest aspecte en tractar sobre els proveïdors de serveis.

Respecte a l'activitat de *producció pròpia*, segons les dades de diagnosi actual presentades en el Pla de Reestructuració i Revitalització dels CET's d'Iniciativa Social, malgrat que la xifra de negoci ha crescut un 4%, l'increment del cost de les matèries primes ha reduït la venda neta en un 2%; si s'hi afageix la repercussió de costos salarials, la rendibilitat d'aquesta activitat cau quasi fins al punt mort. No és una activitat que caracteritzi les entitats estudiades però si que destaquen algunes iniciatives, que en certa manera constitueixen un element de diferenciació entre elles.

En aquest sentit és molt significatiu el posicionament d'una de les entitats (E.2A), la mateixa que ha apostat per la inserció a l'empresa ordinària:

“Exactament, ha de ser una empresa pròpia. Això sí que ho hem tingut molt clar sempre, vull dir, de cosa pròpia i que nosaltres ens ho poguem manejar. (...) Nosaltres, quan vam posar el taller d'arts gràfiques ja el vam posar perquè vam dir: nosaltres volem tenir feines pròpies perquè amb les feines pròpies realment no et pots trobar mai sense res. Perquè clar, si has de confiar de les empreses!. Hem passat uns anys bastant dolços en què hem tingut molta feina i no ens hem preocupat de buscar altres coses”. (Directiu i fundador, E.2A)

Aquesta perspectiva valora en les tasques de producció pròpia la capacitat de decisió i d'autonomia de les entitats, la inseguretats que suposa treballar per altres empreses i la possibilitat de garantir la continuïtat. En canvi, d'altres valoren la inestabilitat i la complexitat que suposa tant el procés de producció com el de comercialització i no ho veuen com a alternativa vàlida pel seu tipus d'entitats¹⁹⁵:

“És inviable en moltes entitats. Poques tenen un producte propi. Si van sense xarxa i sense res, sortint cada dia al carrer a vendre...”. (Professional, E.2F i E.3F)

En definitiva, les entitats han buscat una *especialització* de l'activitat laboral, és a dir tenir una marca per la qual se'ls coneix i en què són forts. Especialització no és contrària a la diversificació d'unitats de negoci. Així, *especialització* i *diversificació* de la tipologia d'activitats laborals és el que caracteritza les entitats com a empreses.

En algunes entitats ha passat per observar els sectors econòmics amb més futur, com en el cas de l'entitat E.1A que s'ha centrat en el camp de la informàtica i ha estat, fins ara, la seva principal activitat conjuntament amb els serveis de jardineria i senyalització vial (l'any 2007 han incorporat l'elaboració i l'embalatge de productes d'alimentació). D'altres, han estat atentes als sectors econòmics més importants dins l'entorn local i han sabut transformar els potencials en oportunitats. Aquest és el cas de l'entitat E.3F, que està situada en un entorn amb poca indústria, amb un sector de serveis important i amb molta comarca a cobrir; per això ha optat per l'activitat de serveis a la comunitat. El cas de l'entitat E.2F, que està ubicada físicament en un important polígon industrial i amb un entorn social i polític poc favorable a les col·laboracions, ha optat per centrar la seva activitat en la manufactura dins el sector industrial. Ja he dit que l'activitat principal de l'entitat E.2A ha estat la producció pròpia en el camp de les arts gràfiques i

¹⁹⁵ Si que existeixen, però, iniciatives a Catalunya de productes propis elaborats des d'un CET. La Fageda d'Olot, amb la producció i distribució de productes làctics ha esdevingut un dels grans projectes empresarials. Ens deia el seu president: “hem encertat el producte i la seva màxima promoció ha estat la qualitat dels productes” (President, Fageda). En la seva imatge comercial mai han presentat la seva condició de ser una empresa de treball protegit.

ara, aprofitant que està situada en un entorn agrari, està explotant l'agricultura ecològica també com a activitat pròpia, si bé de forma temporal ha incorporat serveis de jardineria i neteja. L'entitat E.1F ha centrat la seva principal activitat en els serveis. Actualment l'especialització d'alguna de les entitats, sobretot les que treballen amb manufactura i productes propis, està sofrint canvis com a conseqüència de l'impacte de la crisi econòmica i exigeix una nova transformació.

A les qualitats de l'estratègia de diversificació de negoci que apuntava anteriorment cal afegir la *compensació* de resultats interns que fan els CET's d'iniciativa social. Malgrat els importants dèficits acumulats en les activitats de manufactura, els resultats obtinguts per serveis i producte propi han permès mantenir l'equilibri pressupostari de les entitats. Aquesta compensació, però, ha condicionat de manera important les capacitats d'autofinançament de noves inversions, així com la capacitat de constituir reserves per afrontar moments conjunturals com els actuals. Aquesta havia estat una característica de les EIS fins a l'actualitat. Així, les entitats presenten pèrdues de forma generalitzada com a conseqüència de les diferents contingències que han afectat totes les unitats de negoci, però especialment, per l'increment dels costos salarials.

Estan, doncs, en un procés de redefinició de la seva activitat i han de desplegar una capacitat de reacció de forma ràpida i àgil per dos motius principals: en primer lloc, perquè la resta d'iniciatives del mercat no explotin abans que ells sectors econòmics amb més possibilitats de generar ocupació i, en segon lloc i més important, perquè no només han de pensar en generar nous llocs de treball per incorporar nous treballadors, sinó que han de garantir la continuïtat dels llocs de treball que ja tenen donat que no poden fer fora els seus treballadors. Malgrat les dinàmiques empresarials i la incorporació de lògiques de gestió de l'empresa privada mercantil, per damunt d'això es preserva la missió del conjunt de l'entitat a què està vinculada el CET. Per això, i en coherència amb la seva finalitat social, les entitats estan suportant importants quotes *d'atur encobert* que afecten essencialment el sector de manufactura, és a dir, mantenen treballadors en actiu però amb una càrrega de feina insuficient.

Són empreses i funcionen com a tal, però són empreses que treballen amb aquells treballadors que l'empresa ordinària no vol i, això, els impedeix o, millor dit, els dificulta licitar en els concursos amb les mateixes condicions. La situació actual dels CET's pel que fa a la dimensió laboral es desenvolupa en un entorn advers emmarcat, bàsicament, per: a) la globalització i la deslocalització de les activitats econòmiques, b) per la crisi econòmica que afecta els sectors de manipulats, els serveis amb poc

component tecnològic i els serveis de restauració, c) per la dificultat d'accés al finançament i la variació negativa en la distribució pressupostària dels programes de subvenció de persones amb discapacitat del Ministeri de Treball i Immigració (a Catalunya, respecte l'any 2005 l'assignació de pressupost per al 2009 presenta una variació negativa del 0'10%), d) per la manca de liquidesa i l'augment de la morositat.

Una part del sector té una gran capacitat d'autonomia i d'adaptació a l'entorn i a les conjuntures complexes i, també, una important capacitat d'emprenedoria i innovació. Una altra part del sector té dificultats per enfrontar-se a la situació degut als baixos nivells de productivitat i competitivitat, perquè disposen d'una plantilla envellida o amb problemes d'envelliment prematur, a que són empreses de reduïda dimensió amb estructures de costos poc competitives i a que presenten dificultats per accedir a línies de finançament amb condicions favorables (agregades per l'actual conjuntura de crisi del sistema financer)¹⁹⁶. Aquest últim és el cas de les dues cooperatives que ofereixen serveis d'inserció laboral (E.1C i E.3C). L'entitat E.3C va iniciar la seva activitat laboral amb una unitat de negoci (fàbrica de tisores) que va fer fallida. S'ha caracteritzat sempre per una situació de precarietat i de supervivència degut bàsicament a que el capital per a les inversions prové exclusivament dels cooperativistes:

Som tres socis, és una cooperativa, una cooperativa catalana limitada i vam muntar això per que només eren tres i no hi havia cap manera jurídica de constituir-se. La idea era muntar la cooperativa i fer socis a tots els usuaris. El problema que hi havia era que com que nosaltres vam capitalitzar tot el atur i vam fer una inversió, el preu per entrar a la cooperativa era molt elevat". (Directiu, E.3C)

Per altra banda, és una entitat amb poc potencial per a créixer en nombre de treballadors amb discapacitat i en unitats de negoci degut a la seva ubicació en un entorn rural. L'estratègia empresarial que han adoptat és realitzar activitats laborals derivades, en un primer moment, de l'E.1A i actualment de l'entitat E.3F. Són col·laboracions empresarials que s'activen gràcies a que un dels socis cooperativistes és cap de producció de l'entitat E.3F. És un exemple de com una entitat amb capacitat productiva, amb una important nivell d'autonomia i emprenedora sosté l'existència de petits tallers. Alhora, esdevé un exemple que reforça els enfocaments que són contraris a l'existència de tants CET's i a la ineficàcia del sistema.

¹⁹⁶En una radiografia del sector presentada pel Departament de Treball a raó del inici d'una aliança estratègica entre l'Administració i les associacions representants dels CET's de Catalunya al març del 2009, es constata que el 62% dels centres tenen plantilles de menys de 50 treballadors (un 20% té entre 30 i 50 treballadors), mentre que només un 17 dels centres tenen més de 100 treballadors.

6.2.3. Els proveïdors

Complir amb la funció d'inserció laboral de les persones amb discapacitat (i d'altres col·lectius) determina un marc de relacions molt diferents a les que implica complir amb la seva funció assistencial. D'entrada estem davant d'una relació de base empresarial que pot tenir diferents interlocutors. Els principals són les administracions públiques locals, bàsicament els ajuntaments, però també la Diputació i els consells comarcals i el sector mercantil integrat per empreses de diferents sectors econòmics. En aquest apartat refereixo la relació empresarial que les EIS estableixen amb aquest dos sectors, sempre com a proveïdors de productes o de serveis que sustenten l'activitat laboral (la feina) que ocupa als treballadors amb discapacitat¹⁹⁷.

6.2.3.1. Les administracions públiques: de proveïdors a coresponsables

D'entre les formes de relació entre el sistema públic i la iniciativa social (també la mercantil) trobem en la *contractació externa de serveis* per part de l'administració una forma de gestió indirecta de serveis de responsabilitat pública¹⁹⁸. La concessió o l'arrendament amb els seus corresponents mecanismes de licitació com el *concurso*, mitjançant clàusules socials pot prendre en consideració els valors afegits i els avantatges comparatius que aporten les EIS. Aquesta és una modalitat de contractació a què s'acullen la majoria de les entitats objecte d'estudi per tal de crear llocs de treball per als treballadors del CET¹⁹⁹. Per a les entitats, que anomeno "empreses de serveis" en tant que han basat la seva oferta d'activitat laboral en la realització de serveis i no en la producció pròpia, aquesta modalitat de contractació és essencial i situa l'administració com la principal proveïdora dels llocs de treball.

¹⁹⁷ La dimensió relacional ha estat vertebradora de la realitat de les EIS al llarg de tota la seva trajectòria. Són diversos els àmbits d'interacció i, també, molt diversa la influència i la incidència que ha tingut en les entitats. Per això, dedico tot el capítol 7 a la seva anàlisi. La comprensió, però, del desenvolupament i de les implicacions de la funció d'inserció laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual exigeix incorporar, aquí, els condicionants i els mecanismes que enquadren aquestes relacions en la seva dimensió laboral.

¹⁹⁸ Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contratos del Sector Público. "Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 % de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición" (Disposició adicional séptima).

¹⁹⁹ Faig referència, bàsicament, a les E.1A, E.1F, E.2F i E.3F. Pel que fa a l'altra entitat (E.2A) que ofereix CET la relació laboral amb les administracions públiques és poc significativa ja que, a més a més, del poc desenvolupament de l'activitat de serveis s'hi afegeix que els contractes els mantenen amb institucions i organismes privats.

Les diferents pràctiques en la contractació externa de serveis per part de les administracions locals poden contribuir a la inestabilitat de les entitats, a la desarticulació d'alguns dels seus valors afegits i obrir pas a la iniciativa mercantil. És en els instruments que s'utilitzen per fer efectiva aquesta modalitat de participació on es defineix la política i la voluntat de col·laboració dels poders públics amb la funció que desenvolupen les entitats. També és en els instruments on trobem les principals amenaces per a les entitats. I el principal d'aquests instruments és el *concurso*.

M'interessa observar, segons els agents de les entitats, quines són les conseqüències que comporta la modalitat del concurs, donat que les EIS esdevenen empreses de serveis que competeixen en igualtat de condicions amb organitzacions del sector mercantil, sense rebre generalment cap tracte diferencial per ser una organització sense afany de lucre i que dóna ocupació a col·lectius especialment vulnerables pel que fa a les possibilitats d'inserció laboral:

- Segons expressen, generalment les administracions locals no estableixen cap tracte diferencial per les entitats respecte la resta d'empreses que es presenten a concurs i amb les quals competeixen en les mateixes condicions. La valoració per l'atorgament del concurs es cenneix a la suma d'un conjunt de mèrits:

“Lo máximo es el trabajo que nos dan, pero tampoco regalan nada, porque entramos a concurso y si hay problemas no nos hacen un trato especial”. (Professional, E.1A)

“Clar, és una valoració totalment subjectiva, és a dir, aquí hi ha un criteri de valoració. Si el criteri de valoració és de quaranta punts: vint punts per l'oferta econòmica, dotze punts per la presentació i organització, dos per l'experiència, cinc per la qualitat i tres per treballar amb col·lectius. Si que pot haver-hi mesures positives en el nostre cas, però és totalment subjectiu. Qui acaba guanyant aquell concurs és per un conjunt de mèrits de uns o altres, per tant, estem totalment en igualtat de condicions”. (Professional, E.2F i E.3F)

- Els criteris de valoració del concurs poden considerar l'especificitat del col·lectiu amb què treballa l'entitat que es presenta. El valor assignat a aquest criteri és discrecional, és a dir, depèn de la política de cada administració convocant. Com veiem en la cita anterior es tracta d'un criteri més que no és determinant en la puntuació final. He trobat, però, d'altres realitats que expressen la voluntat dels municipis en reconèixer la funció d'inserció laboral de les entitats contribuint a la creació de llocs de treball per persones amb dificultat d'inserció social i laboral:

“Aquest any passat aquesta dinàmica ha canviat. Es va tornar a treure tota la jardineria a concurs. Llavors es va partir la ciutat en quatre zones i en una de les zones el concurs va sortir amb un doble objecte: un era la jardineria pura i dura i, l'altre, era la

inserció laboral de persones amb discapacitat. Per aquesta zona només s'hi podien presentar els CET". (Directiu, E.1F)

Queda confús el redactat de la llei de serveis socials del 2007 en relació amb la contractació de serveis a la iniciativa privada per part de l'administració (subjecta, també, als principis de publicitat, concurrència, igualtat i no discriminació), tot i que hi ha dos referències que poden afavorir les EIS estudiades i que es corresponen amb la voluntat descrita en el preàmbul de la llei respecte les clàusules socials en la contractació per la gestió de serveis públics:

"(...) els plecs de clàusules que regeixen la contractació de serveis socials poden donar preferència en l'adjudicació de contractes, en condicions anàlogues, a les proposicions presentades per empreses que ocupin persones amb discapacitat reconeguda o amb risc d'exclusió social o que inverteixin els beneficis en finalitats d'atenció social. (...) es pot donar preferència, en l'adjudicació dels contractes i en l'establiment dels concerts, a entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, la finalitat de les quals tingui relació directa amb l'objecte del contracte, d'acord amb llurs estatuts o normes fundacionals (...)". (art. 75.4 de la Llei 12/2007)

- L'oferta econòmica, com un dels principals criteris d'assignació, pot representar per a les entitats importants inconvenients. Generalment els mecanismes de licitació estan excessivament basats en el preu sense prendre en consideració altres costos de caràcter social. Les grans empreses són les que millor posició poden adoptar pel que fa als preus de licitació, ja que la varietat de serveis que ofereixen i la rendibilitat de l'estructura de gestió i equipaments laborals de què disposen poden compensar els dèficits de serveis que fixen a preus més baixos. Malgrat que les EIS que estic estudiant han esdevingut importants dins el sector empresarial, grans empreses mercantils, amb una finalitat diferent, poden presentar millors garanties de serveis per a l'administració contractant:

"En la puntuació, un criteri són els diners. Ells posen un preu de licitació i tu has d'intentar estar per sota, però clar, les possibilitats que tenen grans empreses on la seva finalitat pot ser molt diferent a la teva. És a dir, hi pot haver grans empreses que intentin guanyar un gran concurs, un ajuntament gran, una jardineria gran tot i que sigui perdent diners, però perquè té altres serveis complementaris com la neteja viària, la recollida d'escombraries,... Rendibilitzen l'estructura que ja tenen tot i que perdin diners aquí i, per tant, són unes valoracions molt ajustades a totes aquestes altres situacions". (Directiu, E.2F i E.3F)

- Els breus períodes de l'adjudicació i l'obligació de superar una altra convocatòria per renovar el concurs suposen una altra amenaça per les EIS que evidencia la vulnerabilitat que suposa centrar l'activitat dels CET en la prestació de serveis a partir d'aquesta modalitat de contractació. Vulnerabilitat que no només incideix en la inversió que han de fer les entitats en la maquinària i material necessari per oferir el servei, sinó, més important encara, en la sostenibilitat dels llocs de treball

que han generat. No renovar un concurs implica perdre llocs de treball i resituar les persones que ocupaven aquests llocs de treball. És molt il·lustratiu el comentari que em feia una de les persones entrevistades: *“nosaltres hem de buscar feina per aquells treballadors que no vol ningú”*. I, també ho és aquesta:

“Res, l'Ajuntament ens va deixar sense cap feina, ens va treure fora de tota la neteja. Ens vam quedar..., Perquè van pensar que havien de treure tota la neteja en un paquet i ens van deixar fora dels sis col·legis que nosaltres portàvem. Era una feina que als nois els encantava!. Ens va treure fora del concurs de la zona i les associacions de veïns demanaven que fóssim nosaltres els que seguíssim allà. Ens van treure fora perquè entrés A. (empresa privada mercantil). O sigui, durant tots aquests anys, res”.
(Directiu, E.1F)

Però, cal reflexionar sobre què busquen les entitats quan es presenten a concurs. Està clar que la seva principal motivació és generar llocs de treball per als seus usuaris-treballadors i sobretot mantenir-los. No els interessa l'activitat en si, la jardineria, la senyalització vial, la neteja d'espais públics, entre d'altres; aquestes són importants en tant que expressen les necessitats del contractador i que esdevenen un sector de mercat generador de nous llocs de treball.

“La meva finalitat no és guanyar un concurs, la meva finalitat és donar un lloc de treball a unes persones que pertanyen a un territori i fer-ho en unes condicions mínimes de mercat, de satisfacció personal mínimes. Per tant, alguna cosa no estem fent bé. Això de la jardineria ens importa molt poc, el que passa és que és un mitjà per crear llocs de treball i intentem dedicar-hi el màxim possible perquè surti el millor possible i que el nostre client estigui satisfet. Però la jardineria a mi tan em fa, a mi el que em preocupa és la creació de nous llocs de treball, l'ocupació d'aquest lloc de treball i mantenir-lo”.
(Directiu, E.2F i E.3F)

Es posa de manifest que el concurs no és el millor sistema per a reforçar l'activitat de les EIS en la seva dimensió de reinserció social²⁰⁰. No és el millor sistema perquè les situa en una posició de feblesa respecte el mercat competitiu i perquè no els permet expressar quina és la finalitat real de les entitats cara als col·lectius amb què treballen. També, com he dit, les situa en una posició de vulnerabilitat perquè perdre un lloc de treball no suposa només desocupar un treballador, l'entitat no se'n pot desentendre, perquè al costat de l'activitat laboral hi ha tot un treball terapèutic d'inserció social i de formació personal que l'entitat no pot deixar d'atendre. El compromís adquirit amb l'usuari-treballador està per damunt de l'activitat laboral concreta que es realitzi. En aquest sentit el lloc de treball és un instrument i, alhora, el concurs és també un mitjà.

²⁰⁰ La capacitat de competitivitat que exigeix accedir a un concurs limita la possibilitat de prestar serveis públics a les entitats amb més capacitat productiva i amb més possibilitats de compensar els dèficits productius. La realitat de les cooperatives, totes de petites dimensions, ens ho il·lustra ja que cap d'elles realitza aquesta tipologia d'activitat laboral.

“Doncs, evidentment ho intentarem fer amb la major professionalitat possible per ser els millors, però com a excusa, per tant, guanyar o perdre un concurs de jardineria creiem que és irreal. Nosaltres no hem de passar per aquí, quan hem perdut un concurs que ens ha comportat haver de resituar tres llocs de treball ens ha comportat problemes interns”. (Professional, E.2F i E.3F)

Ahora, es posa de relleu quins són els principis que estructurin “la compra responsable” per part dels representants de les administracions. I, aquí és on posen l'èmfasi molts dels entrevistats. No ho fan només expressant la seva disconformitat i la poca sensibilitat de les administracions, sinó posant en qüestió el seu propi plantejament, la seva pròpia actuació. Si el concurs no és el millor sistema cal repensar les formules de relació; cal ajudar els responsables de les administracions a comprendre la seva finalitat real i el benefici social que aporten als ciutadans que representen. S'apel·la a la co-responsabilitat des d'una dimensió pro-activa, crítica i reflexiva amb la seva pràctica i estratègia.

“No l'hem renovat, el que encara és més delicat i més dur. Alguna cosa no hem fet bé. El primer moment és d'impotència, és de voler seure aquí amb els representants polítics d'aquell ajuntament i explicar una mica quin és el seu paper i la seva responsabilitat. Però, un cop una mica més asserenats pesem que potser no hem fet alguna cosa, no hem estat capaços de fer veure i de comunicar quina és la nostra finalitat. (...) Creiem que l'administració local ha de tenir alguna responsabilitat. En el tema dels concursos estem buscant altres fórmules perquè entenguem que la situació no és aquesta, que entenguem que el paper és diferent. Seiem tots junts, a veure: tenim aquestes persones amb dificultats? sí. Estem d'acord que és positiu que tinguin un lloc de treball normalitzat? Són els mínims acceptables per la persona que forma part de la societat?. Si. Doncs, quina és la formula?. Si creem aquests llocs de treball i fem aquest paper d'intermediaris cal que no haguem d'estar cada quatre anys en perill. O creem aquesta altra formula o alguna cosa no estem fent bé i, en definitiva, estem posant en perill els llocs de treball d'aquestes persones”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Enfocament que no només està centrat en el diàleg, sinó també en la fonamentació i justificació de la recerca de tots els dispositius que permetin aconseguir a les entitats allò que creuen beneficiós per aconseguir amb la seva funció. Un exemple el trobem en l'experiència de l'entitat E.1F per aconseguir el concurs de jardineria després d'haver-lo perdut durant un període per la política que havia aplicat l'ajuntament:

“Llavors nosaltres vàrem guanyar aquest concurs. Però, perquè l'ajuntament fes això vàrem haver de llogar a Roc Advocats perquè ens fes un estudi i un informe jurídic que després vàrem presentar a l'Ajuntament, perquè veiessin que hi havia una possibilitat. També t'he de dir que va ser en contra del cap de la brigada, en contra de l'alcalde, però amb el suport del president de la Diputació i del regidor d'urbanisme. (...) Va ser una temporada difícil però al final ho vam aconseguir i vam guanyar aquest concurs. Ara tindrem feina durant dos anys prorrogables per altres dos i molt consolidada la jardineria”. (Directiu, E.1F)

En definitiva, es produeix un canvi d'actitud per part de les entitats respecte de la relació que s'estableix amb les administracions locals a través de la contractació de serveis públics. La trajectòria ens indica que les entitats han acceptat la responsabilitat de generar ocupació per a les persones amb discapacitat, s'han sotmès a les condicions que les administracions han fixat en els concursos i han generat estratègies, gairebé de supervivència quan han perdut feines. En definitiva, sembla que des de sempre han estat les EIS les que s'han adaptat a les regles del joc determinades per la relació de caràcter contractual. El canvi s'ha començat a produir quan les entitats han vist que la relació no s'ha de limitar a unes condicions contractuals que no estan definides només per aquest tipus d'empresa sinó que són de caràcter general i competitives. Es tracta d'un tema de responsabilitats públiques i de drets socials. La quantitat de llocs de treball que han generat, el nombre de treballadors ocupats en els CET's, els acompanyats en la seva inserció a l'empresa ordinària i l'obertura a d'altres col·lectius amb dificultats d'inserció laboral, tenen una important incidència en les polítiques locals d'ocupació i, aquesta és una responsabilitat de les administracions locals. També a través de la contractació de serveis els poders públics responen al seu compromís de normalitzar amb el màxim nivell d'integració social i laborals les persones amb discapacitat ja que tenen la possibilitat de visualitzar i reconèixer aquest sector com a productiu davant la societat i el mercat.

El capítol 7, en què analitzo el marc relacional de les EIS, complementa el context en què es produeix aquesta relació laboral amb les administracions públiques locals com a proveïdores o subministradores de "feina" per a les persones amb discapacitat intel·lectual.

6.2.3.2. L'empresa privada mercantil: de proveïdors a col·laboradors

La contractació d'activitats de serveis es produeix, bàsicament, amb institucions públiques, però també l'empresa privada n'és una proveïdora. El màxim exponent de relació amb l'empresa privada ve determinat per la manufactura com a activitat de producció, si bé també l'activitat de serveis és subministrada per algunes empreses privades de diferents sectors econòmics.

El diàleg i el marc relacional amb el sector privat empresarial ha sofert un gran canvi al llarg del recorregut viscut per les entitats. Canvi que ha esdevingut principalment per

l'acció i l'estratègia desplegada pels agents de les entitats, però també, segurament, com a conseqüència de la concreció del principi de "Responsabilitat Social" que s'ha anat incorporant al conjunt del sector empresarial. Les diferents mesures alternatives a la reserva del 2% en la contractació de persones amb discapacitat, que ja he referit, també hi han contribuït²⁰¹.

Passejar per les empreses per veure quins treballs podrien fer els "nois i noies", valorar els riscos inherents a les possibles feines per l'exigència de l'ús de determinada maquinària, utilitzar els contactes personals, informals i d'amistats per aconseguir feines: en aquests termes es plantejava l'acció inicial de les entitats quan encara no estaven constituïdes com a CET.

Aquest període es caracteritza pel desconeixement de les capacitats laborals de les persones amb discapacitat; més encara, per la manca de consciència dels familiars de la idoneïtat de qualsevol tipus d'activitat laboral per garantir la promoció dels seus fills; per la inseguretats dels promotors respecte què podien esperar i exigir a les persones amb discapacitats intel·lectuals; pel desconeixement del projecte de futur que estaven endagant per als seus fills.

Amb desconeixement i inseguretats, els promotors es van apropar a petites i grans empreses del seu entorn local més proper. No podien concretar quina era la demanda que els feien; s'apropaven a un sector empresarial sovint desconegut pels interlocutors; els empresaris, sense cap experiència prèvia, eren interpellats per unes persones que els demanaven un ajut que no sabien si estava a les seves mans, si era la seva obligació (moral i/o legal) ni si tenien possibilitats de donar-hi resposta.

Així descriu, a grans trets, els elements que caracteritzen el context de relació inicial entre unes entitats petites, febles i liderades en base a la voluntat dels familiars d'afectats i uns empresaris que, al marge de la bona voluntat, no sabien com podien concretar la seva col·laboració amb aquesta iniciativa.

Així, ens explica una de les fundadores (E.2A) com van començar a realitzar feines per una empresa que feia coixinets de cotxes:

²⁰¹ Aprofundir en si el principi de Responsabilitat Social i les mesures alternatives a la reserva de treball han estat rellevants en aquest canvi implica fer treball de camp amb les empreses que ofereixen feina. No ho he fet per aquesta tesi, ja que em centro en la perspectiva dels agents de les entitats, malgrat que reconec que el contrast enriquiria molt l'anàlisi.

“Vam anar un dia i vam preguntar si tenien alguna feina. Ells ja van dir que les caixes de cartró era el mes senzill, que es tractava de clavar unes grapes a unes caixes cartó. Ens van donar una maquina i allò era la feina que nosaltres fèiem. Però com que jo anava a buscar les caixes i les tornava a portar em passejava per la fabrica i pensava: això també ho sabríem fer, allò també ho sabríem fer, i allò també. Llavors hi havia un abisme entre el que era la gerència d'una fabrica i un encarregat. Als encarregats els veia i llavors jo deia: a veure ensenya'm això perquè a mi em sembla que també ho podríem fer nosaltres, com es fa això? Un dia em vaig atrevir i vaig anar a veure al gerent i li vaig dir: miri és que jo he vist algunes feines d'aquí que també les podríem fer nosaltres”. (Directiu i fundador, E.2A)

El procés de professionalització i d'institucionalització de la gestió de les entitats ve empès pel desplegament del CET de les entitats. En el capítol 5 hem vist com en aquest període es produeixen canvis significatius i singulars en les estructures de gestió i de direcció. Constituir-se com a entitats d'inserció laboral exigeix incorporar lògiques de gestió molt diferents i trencar o renunciar a alguns aspectes que han caracteritzat la seva idiosincràsia. És un canvi que no es produeix d'avui per demà, sinó que es tracta d'un procés continuat i lent; la percepció del canvi per part dels diferents sectors (gestors, fundadors, familiars, discapacitats...) no es produeix ni en el mateix moment ni amb els mateixos condicionants. Amb la perspectiva del passat diem que l'objectiu era: “ser una empresa” d'inserció laboral en un entorn protegit de les persones amb discapacitat intel·lectual. Ara ens és fàcil pensar en aquests termes perquè en tenim l'experiència (ens l'han donat ells mateixos, entre d'altres iniciatives), hem vist que és possible i ho recull la legislació, però aquest no era el context en el qual es produeix el gran canvi en les entitats. Havien iniciat una aventura i calia garantir arribar al destí desitjat, si bé desconegut i incert.

Les empreses de diferents sectors econòmics com a possibles proveïdores d'activitats de producció per generar llocs de treball, han estat un dels principals (junt amb l'administració) interlocutors en aquest moment de les EIS. Concebre les empreses com a proveïdores de “feina” ha estat l'eix que ha estructurat les relacions entre ambdós sectors. Aquesta perspectiva ha determinat el posicionament d'uns i d'altres en la relació: mentre uns, els representants de les empreses, han marcat els condicionants de la relació, els altres, els operadors de les EIS, s'han adaptat a les exigències del contractador, entenent que les empreses són les que contracten els serveis als CET.

“Es una situació de feblesa respecte a qui marca la direcció que és l'empresa i no el centre”. (Professional, E.1A)

En aquests termes s'expressa la situació de dependència respecte de les empreses; són elles qui fixen els preus i són elles qui controlen el procés de producció, especialment de l'activitat de manipulats. Per altra banda l'empresa vol el producte ben acabat i no recau sobre seu la responsabilitat derivada dels possibles errors en el procés de producció, situació freqüent si es té en compte les limitacions i els condicionats inherents a la discapacitat dels treballadors. Efectes que evidentment han de cobrir les entitats amb estratègies i recursos propis.

No controlar el procés de producció del producte implica que el CET posa a disposició de les empreses contractadores només "ma d'obra" a un preu també fixat per elles. A canvi l'empresa proporciona les infraestructures i els recursos tecnològic i tècnics que permeten realitzar l'activitat en un entorn protegit. Els treballadors amb discapacitat reben una formació molt limitada al lloc de treball que ocupen i qualsevol canvi altera i/o alenteix la producció i exigeix un nou aprenentatge. Els responsables i professionals del CET ni coneixen ni tenen capacitat de decisió en l'organització i desenvolupament de l'activitat laboral²⁰². Aquesta realitat va permetre a les entitats créixer pel que fa a l'oferta de llocs de treball per a persones amb discapacitat. En aquells moments la valoració era favorable.

Ara, però, la realitat socioeconòmica és una altra i la seva comesa és garantir la continuïtat dels llocs de treball. Les possibilitats d'obtenir ma d'obra en d'altres sectors al preu que estableixi el sector econòmic deixa al descobert les entitats. La primera impressió és que l'activitat de manipulats no s'adequa a les necessitats actuals dels CET (recordem que gairebé totes treballen més o menys amb manipulats). La qüestió, però, no està només amb el tipus d'activitat sinó també amb la relació que s'estableix amb les empreses que ofereixen la feina.

Ja situades en la fase de generació de valor, les entitats estan replantejant el seu posicionament i estan adoptant estratègies per canviar les dinàmiques relacionals entre els dos sectors. El plantejament és passar de relacionar-se com a proveïdors de feina i, per tant, de llocs de treball a col·laboradors, treballant per afegir a la relació laboral la complicitat amb la missió de les entitats:

²⁰² Un exemple d'aquesta realitat la trobem en l'entitat E.1A. La seva principal activitat fins ara ha estat el sector informàtic, treballant únicament per una empresa proveïdora. Estant veient que és un sector que no creix, que està estancat. La principal dificultat és que ells no controlen tot el procés de producció, només ofereixen ma d'obra a través de proporcionar treballadors a l'empresa proveïdora. El president de l'associació ens deia: "ara veiem que necessitem ser especialistes en alguna activitat; això ens permetrà continuar amb els llocs de treball creats i crear-ne més". (President, E.1A)

“Des d'aquest moment buscarem amb què podem col·laborar. Jo no vull feina, el que vull és col·laboració de les empreses, compromís amb el qual jo pugui aportar alguna cosa i ells valorin la col·laboració estratègica”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Aquestes són algunes de les pràctiques encaminades a aquest canvi:

- Decidir qui ha de ser l'interlocutor de les empreses amb què acorden la relació. Quan “el preu” esdevé l'eix de la relació, la interacció fàcilment es centra amb la secció de compres. Es prioritza una relació comercial que no difereix per a res de la que es pot establir amb d'altres organitzacions. L'estratègia és canviar d'interlocutor; la direcció de l'empresa ha de conèixer qui és l'entitat amb què compartiran un procés de producció, perquè ho fan, quines són les seves fortaleces i també les seves limitacions, què poden fer i què no. I, sobretot, quin valor aporta al producte i a la mateixa empresa treballar amb ells. És una estratègia que marca una relació de col·laboració, de complicitat i de compromís que enforteix la continuïtat i estabilitat dels vincles. “Tots guanyem, tots perdem”. Es tracta d'establir una actitud de negociació valorant les pèrdues i els guanys derivats de la relació, però per part dels dos interlocutors.
- Incorporar un coneixement propi a l'activitat laboral i, per tant, al resultat de producte. Es tracta d'imprimir una determinada marca a aquell producte final que la distingeix dels productes que poden treure al mercat altres empreses. Quin és el valor afegit al producte?, quin és el plus? Algunes entitats han incorporat elements de sensibilització ciutadana que han implicat un augment del consum del producte; d'altres han incorporat sistemes de reducció de riscos laborals en el procés de producció.

“Si les empreses et donen allò que poden enviar a qualsevol país del tercer món i que, a més a més, t'ho paguen a un preu més econòmic i filat, doncs clar, el problema és aquest plantejament. Cal busca productes que realment siguin de valor afegit, que tu puguis donar-li un plus amb la teva activitat, amb el teu coneixement. A la pròpia manipulació, amb el valor afegit que li dones, tu estàs fent una tasca d'enginyeria per la definició d'aquest producte”. (Directiu, E.1A)

És evident que es poden aconseguir unes aliances en les relacions amb més perdurabilitat i amb més garanties de continuïtat dels llocs de treball. S'afiança, doncs, la missió i la finalitat per la qual les entitats van ser creades. Però, a més a més, en la nova relació s'incorpora, millor dit, es recupera el propi valor que les va constituir, incorporant ara també la transferència d'aquest valor. Es fan valedores i comparteixen amb sectors totalment aliens el seu valor, contribuint a la construcció social de la

discapacitat més normalitzada, centrada més en els potencials i les capacitats que en els límits.

“Totes aquestes coses, quan les pots posar amb valor i l'empresari té la consciència de col·laboració estratègica amb tu, pensa que tot això és molt important i el preu deixa de ser l'eix fonamental”. (Directiu, E.2F i E.3F)

- Incorporar estratègies empresarials per cobrir aquelles tasques (feines) per les quals no disposen de recursos adequats, que de forma puntual i temporal no poden assumir o que pel nivell d'afectació les persones amb discapacitat no poden tenir la capacitat laboral per desenvolupar-les. A més a més cal considerar que la capacitat dels CET per incorporar personal (a nivell de treballadors) és molt lenta i encara més per aquelles tasques que exigeixen una qualificació específica.

Algunes entitats han recorregut a la *subcontractació*, principalment per oferir tasques incloses dins la tipologia de “serveis”. A raó de la subcontractació el CET actua com a intermediari entre l'empresa que contracta els seus serveis i l'empresa que presta la feina en concret. Alhora, és una eina per complementar les prestacions de serveis que ofereixen. La finalitat: “*donar més serveis al client que tu ja tenies, de tal manera que no hagi de buscar altres proveïdors*”. Sempre, però, prioritzant que les feines són per les persones que ocupen un lloc de treball al CET i només en cas de no poder-se cobrir es busquen fora.

Complementar un servei pot implicar contractar una empresa perquè podi aquells arbres més alts que per manca d'estrís adequats o de garanties de seguretat laboral per als treballadors amb discapacitat no poden ni han de fer, però que són necessaris quan s'ofereix un servei de neteja forestal. O, també, respondre a la petició de disseny d'un rotonda quan estan fent la jardineria i manteniment d'aquella zona.

Si bé l'objectiu inicial per a la subcontractació és complementar el servei que ofereixen als seus clients, també a partir d'aquest mecanisme han incorporat activitats que d'entrada no s'havien plantejat fer. Algunes de les entitats que van començar amb jardineria senzilla (manteniment i plantació, bàsicament) d'espais urbans i zones privades, ara estan oferint serveis de seguretat (pel tema d'incendis), serveis forestals (poda de boscos, neteja de rieres), activitats més complexes que no formaven part de la seva oferta inicial però que han vist que tenen demanda.

Per tant, passen de proveïdors a contractadors; són contractats i contractadors²⁰³. Tenen els seus propis proveïdors i això els ha de permetre aplicar la mateixa política de complicitat, de compromís i de negociació que es plantegen amb les empreses que els contracta a ells. Preserven, però, el seu rol com a primers interlocutors amb qui contracta els seus serveis de manera que sempre participen directament en el procés de negociació i en la presa de decisions respecte les condicions de la relació laboral.

És també una pràctica per potenciar l'aproximació de sectors laborals normalitzats a l'entorn del treball protegit, ja que el personal de les empreses subcontractades sovint treballen conjuntament amb les persones amb discapacitat. Això incideix de forma positiva en una construcció més normalitzada de la capacitat laboral d'aquest col·lectiu.

- Buscar la competència en la prestació de serveis passa, entre d'altres coses, per la formació professional. Aquesta ha estat una aposta de les entitats que han incorporat sistemes de formació per al desenvolupament de les tasques laborals que ofereixen. És un altre dels seus valors afegits que ofereix confiança a les empreses contractadores.

Un empresa ordinària exigeix el nivell de qualificació per a cada lloc de treball i estableix un sistema de selecció dels seus treballadors. En els CET el procés és el contrari: tenen uns treballadors i cal formar-los en funció del lloc de treball que hauran de realitzar, valorant prèviament el lloc de treball que pot ocupar cada un en funció del grau d'afectació i amb la corresponent adaptació de les metodologies d'aprenentatge. El que sembla un inconvenient pel CET és un avantatge per a l'empresa que contracta els seus serveis, ja que les deslliura de valorar la idoneïtat del treballador al lloc de treball a desenvolupar i de preveure els períodes i els processos de formació.

- *“Hem de demostrar que no només fem la feina, sinó que ho fem bé i, si pot ser, més bé que d'altres. I no és fàcil si tenim en compte que treballem amb aquelles*

²⁰³ Altre cop, aquesta és una possibilitat que només tenen les grans entitats. L'entitat E.1C, que només compta amb 15 treballadors amb discapacitat ofereix serveis de jardineria, però no pot subcontractar. L'estratègia és que sigui una empresa externa qui els contracti a ells: “Contractar-ho, no, que ells em contractin a mi. Tutela'm, llavors una part, i a més a més tu tindràs més feines perquè jo m'encarregaré de buscar-te-les. Tu desgravaràs a hisenda, jo et busco clients perquè tindran compassió de mi. Tu com ets una empresa privada no, perquè estaràs competint en el lliure mercat. Amb mi tindràs més accessos i jo m'emporto un percentatge petit”. (Directiu, E.1C)

persones que els altres no volen". Això ho diu el president d'una de les entitats (E.1A). Afegeix que d'entrada les empreses tenen una desconfiança respecte les possibilitats dels treballadors. Es senten més observats i més qüestionats. Quan el resultat del treball no és prou satisfactori es retreu la discapacitat com a argument.

L'estratègia de les entitats és proporcionar als empresaris una altra perspectiva i, algunes ja han incorporat el valor de la qualitat com un principi de l'organització i han implementat sistemes de gestió de la qualitat per avaluar el funcionament dels diferents serveis. Les entitats E.2F i E.3F, són l'exemple de dues entitats que ofereixen serveis de consultoria i assessorament per a empreses en temes de contractació de persones amb discapacitat, de gestió de la qualitat, de medi ambient, de tecnologies de la informació, entre d'altres qüestions.

S'obre aquí una altra relació amb el món empresarial que no té res a veure amb la de proveïdors d'una feina. Les entitats, en concepte d'especialistes en determinats aspectes, aporten un servei propi al sector empresarial (evidentment també a l'administració) que alhora pot ser una contraprestació, un nou plus o valor, ara, en format servei.

Es mouen, doncs, en la recerca d'estratègies de competitivitat per complir amb el deute engendrat a partir de la creació de serveis amb estructures i dinàmiques empresarials. Preserven, i en alguns casos recuperen els valors pels quals van ser creades com a entitats de servei. Aquest és el seu principal valor afegit o "marca" que s'incorpora com a element distintiu de la resta d'ofertes empresarials i es suma als ítems a partir dels quals es mesura la competència en la prestació de serveis.

La viabilitat del CET va implicar en els seus inicis concebre'l com una empresa sostenible a partir de la seva activitat productiva. Era una oportunitat. Ara ja és una empresa. El compromís dels gestors de les entitats no és només mantenir-la sinó adaptar-la a la nova realitat empresarial i comercial en termes d'igualtat i, alhora, d'especificitat. Per això busquen una especialització (marca) en els productes que ofereixen: incorporen la qualitat no només en el producte sinó també en el procés de producció i incorporen l'avaluació de la qualitat a través de diferents instruments i/o models d'acreditació externa. Continua essent una oportunitat, però també una necessitat perquè els CET's sustenten el conjunt de serveis que ofereixen les entitats cobrint els dèficits i la insuficiència de finançament per part de l'administració pública pel que fa als serveis assistencials i de suport personal i social.

6.3. Dialèctica entre la funció empresarial i la funció social.

Les accions empresarials que han adoptat les entitats generalment han estat vehiculades pel tema econòmic: la recerca de fonts de finançament diverses, la recerca d'empreses i administracions contractadores dels seus serveis laborals, la recerca de més rendibilitat, la recerca de treballadors amb més capacitat productiva, la redistribució dels beneficis entre els diferents serveis i la reducció de la despesa, entre d'altres. Però també han estat motivades per altres qüestions: obrir-se a l'exterior com a entitat, visibilitzar públicament les capacitats i el potencial laboral de les persones amb discapacitat psíquica, generar un impacte positiu en l'entorn local establint complicitats amb altres agents i institucions locals (administracions, organitzacions civils, empreses mercantils, ...), buscar la legitimitat com a empreses amb capacitat productiva, aconseguir una incidència en el disseny de les polítiques socials públiques. És evident que aquestes estratègies han estat diferents, en contingut i en finalitat, en els diferents moments històrics que han viscut les entitats.

Algunes d'aquestes qüestions són tractades en altres capítols d'aquesta tesi. Ens interessa analitzar aquí aquelles que han estat claus per al desenvolupament de la funció d'inserció laboral de les persones amb discapacitat i que imprimeixen a les entitats una lògica de gestió i de funcionament més empresarial que assistencial. Amb tot, veurem com han incidit, de forma favorable o no, al desplegament i la sostenibilitat d'altres serveis de caire més assistencial/social. Aquesta és precisament una de les hipòtesis que sostinc: la dimensió empresarial que han adquirit les entitats derivada de la seva funció com a empreses d'inserció laboral, ha estat la principal garantia per sostenir prestacions de serveis de base assistencial, per cobrir els dèficits del finançament públic d'aquests serveis, per millorar la qualitat dels serveis i per ampliar l'oferta de prestacions.

1.- La *formació* ha estat una de les eines que ha permès maximitzar la capacitat de producció de les persones amb discapacitat. La manipulació de processos senzills inicials no exigia un nivell formatiu especialitzat sinó més aviat molta creativitat i exigia un reconeixement de les limitacions i les potencialitats dels treballadors amb discapacitat²⁰⁴. Però el pas a treballs manipulatius que requereixen d'un procés de

²⁰⁴ "Perquè és clar, eren feines en què havien de comptar peces, era envasar i, clar de comptar no en saben. Però ells tenen molta memòria fotogràfica i nosaltres els hi fèiem la primera fila i ells les feien totes igual. Per comprovar que les caixes estiguessin correctes vam portar una bàscula d'aquestes de pagès, d'aquestes de casa, vam pesar una caixa feta per nosaltres i després les posarem totes damunt de la

producció més complex i l'activació de serveis introdueixen altres exigències; la formació n'esdevé una bona eina que alhora serveix d'aval, de garantia i de confiança per les empreses contractadores. Es tracta d'una formació professional encarada al perfil de les activitats laborals que hauran de desenvolupar.

La formació els ha permès valorar el nivell de capacitat productiva de les persones amb discapacitat, és a dir, *“valorar si eren aptes pel treball o no eren aptes pel treball”*. Passar per un procés de formació pot implicar que una persona amb discapacitat intel·lectual passi de CO a CET, si bé cal aconseguir la revalorització de la discapacitat per part de l'ICASS²⁰⁵.

“Hi ha gent que l'ICASS ha donat com a CO i amb els aprenentatges de treball, nosaltres els hem passat a CET encara que tinguin valoració de CO. (...) Nosaltres veiem una persona és de l'ocupacional que pot passar al centre especial de treball i passa al centre especial de treball”. (Directiu i fundador, E.2A)

També pot ser un bon instrument per obrir-se a altres col·lectius amb dificultats d'inserció laboral. Un exemple és l'Escola de Turisme de l'entitat E.3F. Es tracta d'un projecte que, si només hagués estat pensat per a discapacitats psíquics, no hauria funcionat perquè no tenen el perfil per aprofitar les possibilitats que ofereix el projecte. En canvi, si que ha servit per a col·lectius amb d'altres perfils. Aquest mateix projecte ha obert l'oportunitat a l'entitat de contactar amb serveis del sector de la restauració que participen en la formació dins el període de pràctiques. Aquesta participació, alhora, obre possibilitats d'inserció laboral a l'empresa ordinària, encara que sigui temporal.

L'aprenentatge d'aquests col·lectius requereix d'un procés que cal adaptar a la realitat de cada persona, és complex d'organitzar i d'estandaritzar i és un procés llarg i lent. Així, els costos de la formació són bastant alts i exigeixen molt temps de dedicació fins que la persona està realment formada per tenir un bon nivell de productivitat. D'altra banda, l'aprenentatge adquirit obre als treballadors l'oportunitat i les possibilitats de fer una inserció a l'empresa ordinària, de manera que s'evidencia que la formació potencia la inserció del treballador en un entorn laboral normalitzat sense que reverteixi en la mateixa entitat el benefici de la millora del seu rendiment laboral.

bàscula. Que vèiem que no feien el pes les tornàvem a abocar i una altra vegada, Així ho vam començar i ho vam fer”. (Directiu i fundador, E.2A)

²⁰⁵ Aquest canvi de serveis arrossega unes connotacions econòmiques. L'entitat gestiona la subvenció que rep per cada persona valorada per accedir a un CO, mentre que el treballador amb discapacitat del CET rep de l'administració el 50% del salari mínim interprofessional que correspon a la meitat del seu sou. A efectes de l'administració i fins que no es produeixi la revalorització (que requereix d'un temps) la persona amb discapacitat no pot estar subjecta a una relació laboral de base contractual, però pot realitzar feines que fan els seus companys en la condició de treballadors.

“Les persones a nivell de CET quan entren a l'entitat, a no ser que vinguin d'un altre centre amb una certa capacitat o formació, nosaltres els assessorem perquè es formin en els cursos de formació professional que fem des de fa molts anys des del Departament de Treball sobre les diverses professions que nosaltres tenim, és a dir, de serveis industrials, de jardineria i de neteja i instal·lacions. Fem aquests cursos de formació professional i les persones es formen aquí 3 o 4 mesos. Es valora si la persona ja està prou capacitada per donar el salt al CET, si no s'intenta que torni a fer el curs. Es tracta de dotar-lo d'un servei que li permeti estar sis mesos més sense una exigència productiva, continuar el seu procés d'aprenentatge. Fàcilment aquestes persones poden trobar un lloc de treball a l'empresa ordinària, mentre que per nosaltres l'entrada d'altres persones no és tan fàcil, costa bastant de temps fins que tens una persona realment formada”. (Professional, E.2F i E.3F)

2.- *Adequació de la remuneració al nivell de producció.* Normativament està establert que el mínim sou que correspon a un treballador amb discapacitat del CET és el salari mínim interprofessional, el 50% està subvencionat per l'administració i el restant s'obté del resultat del seu treball. Algunes visions apunten que el tema de la remuneració no és important per les persones amb discapacitat; ens diuen que no saben el que cobren, ni si és molt o poc²⁰⁶. Aquesta perspectiva és una herència dels inicis, però des del moment en què s'incorpora l'ocupació laboral com un dels principals indicadors d'integració social i de normalització d'aquest sector, la remuneració també. En moments de manca de regulació he trobat entitats que no pagaven als treballadors i d'altres que si rebien una compensació econòmica pel seu treball: “*Un objectiu de l'associació era que ells veiessin el resultat (...) que ells veiessin que feien alguna cosa, que valen per alguna cosa, que treballen i guanyen com un altre*” (Directiu i fundador, E.2A). Des d'aquella època fins ara el principal canvi ha estat incorporar als arguments els principis del dret, amb tot el que comporta; canvi que ha estat possible i paral·lel als canvis en la construcció social entorn la discapacitat.

Una característica d'aquestes empreses és que hi ha treballadors amb diferents nivell de rendiment i productivitat ocupant un mateix lloc de treball, però tots cobren el mateix. Per tant, no s'adequa el sou al rendiment del treball de cada persona. Això permet, que gràcies als que són més productius poden cobrar els que no són tant productius. Es posa en evidència una de les peculiaritats de la relació laboral especial que s'estableix, i és que l'empresa no pot exigir un rendiment equitatiu pel lloc de treball que ocupen a tots els seus treballadors. Les entitats són conscients d'aquesta realitat i també de la seva incoherència i injustícia i hi ha diferents criteris de com es podria abordar. Alguns pensen que el finançament de l'administració hauria de ser equivalent al nivell de la capacitat productiva de cada treballador posant com a sostre

²⁰⁶ És certament contradictori amb les manifestacions dels treballadors amb discapacitat que de forma reiterada i continuada es queixen del sou que reben. Aquesta és una de les reclamacions que fan arribar el Grup d'Autogestors de l'entitat E.1A a la Junta i que crec representa la veu dels treballadors del conjunt de les entitats.

el SMI²⁰⁷. Altres han optat per incrementar lleugerament el sou a alguns dels treballadors en funció de la seva qualificació i del perfil i responsabilitat del lloc de treball que ocupen:

“Nois que tenim amb carnet de conduir, que porten vehicle, que porten a dos companys més, que són responsables d'una subzona d'un Ajuntament, d'un municipi, doncs hauria d'estar cobrant el doble i només cobra 200 € més”. (Professional, E.2F i E.3F)

Tots coincideixen, però, que la principal dificultat de l'entitat per millorar els sous és que cada un dels llocs de treball és molt costós, lent i genera molta despesa a l'entitat. D'altra banda, com veurem més endavant els beneficis derivats de l'activitat laboral en el CET serveixen per cobrir despeses d'altres serveis socials que no són coberts per les subvencions de l'administració i que, a criteri de l'entitat, millora la qualitat del servei que reben els seus usuaris i famílies.

3.- Els serveis assistencials/socials i els serveis d'integració laboral: entitats jurídiques diferents?

La pregunta és: perquè dos tipologies de serveis tant diferents, amb lògiques i dinàmiques de funcionament tant diferents i amb vinculacions orgàniques amb l'administració diferents, integren una mateixa entitat jurídica? Sense una perspectiva història de les entitats, qualsevol podria pensar que és incoherent, confús i excessivament complex com a sistema organitzatiu. Hi ho és, però cal considerar com s'hi ha arribat i sobretot des d'on es parteix, que en definitiva és l'objectiu d'aquesta tesi.

La qüestió ara és si seria una bona estratègia empresarial separar jurídicament els serveis assistencials/socials (bàsicament els d'acolliment residencial i els de CO) dels serveis d'integració laboral (CET). Aquest és un plantejament que està en boca dels directius d'algunes de les entitats estudiades i inclús algunes ja han iniciat alguns passos. Aquests són alguns dels elements que orienten aquest debat:

- *El compliment de la missió de les entitats.* Els dos grups de serveis tenen una funció social; l'ocupació, l'allotjament, la teràpia, entre d'altres. Són els instruments, els mitjans i no la finalitat en si de les entitats el que els diferencia. L'atenció integral

²⁰⁷ “Es creu que les persones que tenen una capacitat productiva inferior, que no es poden guanyar aquest 50%, haurien de tenir una ajuda d'un 74, un 75, un 60% segons les capacitats. D'altres que amb un 30% en tindrien prou, doncs un 30% o un 20%. Potser hi ha persones que no necessiten cap subvenció perquè elles ja són capaces de guanyar-se això”. (Directiu, E.2A)

en els àmbits personals, familiars, socials i laborals és la finalitat de l'entitat; separar jurídicament la relació entre ells podria debilitar la missió final ara centrada en una única entitat, però també podria aclarir, cara a l'acció professional i de gestió i cara al conjunt de la societat i agents col·laboradors, el tipus de relacions que cal establir per complir amb les diferents funcions.

- *La qüestió econòmica.* Destaco dos aspectes. En primer lloc, una estructura compartida entre diferents serveis, sobretot el CO i el CET (l'entitat E.1F ho anomena àrea transversal), permet eixugar despeses econòmiques del conjunt de l'entitat, tant d'instal·lacions, com de serveis, com de personal a partir de la facturació de l'activitat laboral del CET. Es segueix la filosofia del "compartir" inherent a l'herència i a la tipologia de les entitats, encara que no sigui en condicions d'equitat.

"L'avantatge que tenim és que a l'anar creixent i tenir una estructura compartida... Si nosaltres només fóssim ocupacional el nostre CO no es podria permetre una gerent, una cap d'administració i finances, una cap de comunicació, una de qualitat. Tot el que porta la facturació superant el cost dels sous es el que reverteix en mantenir l'estructura de l'entitat i, per tant, també permet donar i articular el servei ocupacional. (...) És compartir, compartir uns serveis que nosaltres anomenem àrea transversal". (Directiu, E.1F)

En segon lloc, tal com ja he referit, la viabilitat del CO passa per l'existència del CET:

"En el moment en què tu poses un CO ja has "caigut de potes", perquè el CO sol no pot existir, ha d'estar acompanyat d'un CET amb una distància determinada que ja ve regulada pel decret". (Directiu, E.1A)

Des d'una altra perspectiva, la situació actual exigeix que cadascun dels serveis de les entitats sigui sostenible econòmicament per si sol:

"La sostenibilitat econòmica ha d'existir facis l'activitat que facis, ha de ser per cadascun dels serveis. És una altra línia molt important, cadascun dels serveis que tenim ha de tenir la seva sostenibilitat econòmica. (...) Jo penso que hem de canviar la perspectiva, cadascun dels serveis que tenim i els que farem en un futur, han de ser sostenibles econòmicament, i si no ho són per la pròpia activitat has de buscar uns recursos que t'ho permetin fer, per cadascun en concret. En tot cas quan alguna activitat s'ha de recolzar econòmicament amb el que ja tens has de ser molt conscient que ho estàs fent d'aquesta manera i després ha de ser sostenible per si sol. Per tant les noves fundacions han de ser sostenibles per si soles". (Directiu, E.2F i E.3F)

Això passa també per considerar com organitzen les entitats els comptes d'explotació, si per serveis o pel conjunt de l'entitat. Et fet que les entitats ho facin de forma diferent és un indicador de la incertesa sobre què convé més i la constant recerca de fórmules coherents amb la ideologia i el funcionament de cada organització. Sembla que s'imposa en un futur proper treballar amb comptes diferents per serveis, fet que pot incidir favorablement als replantejaments de la forma jurídica.

- La qüestió econòmica també passa per considerar diferents *fonts de finançament* de cadascun dels serveis, que per regulació normativa són diferents a l'igual que els conceptes a finançar i els mecanismes utilitzats. Als serveis assistencials/socials els correspon bàsicament un finançament públic establert per mòduls, malgrat que, per millorar la qualitat i incorporar altres activitats complementàries, s'exigeix la recerca d'altres fonts de finançament. Pels CET's les fonts de finançament són diverses (de fons públics, privats i de la producció pròpia), però també s'hi incorpora altres aspectes que no suposen un ingrés però sí una reducció de despeses. Per exemple: l'ocupació d'espais i/o naus industrials de propietat de les empreses que els ofereixen feina, en alguns casos subjectes a lloguer i en d'altres no; per a certes activitats la maquinària i els equipaments necessaris pel procés de producció són propietat de les empreses, el que redueix els costos d'amortització; entre d'altres

- *El patrimoni* adquirit per les entitats al llarg dels anys difereix molt d'unes entitats a unes altres com també pren connotacions diferents segons l'estructura jurídica de les entitats (associacions, fundacions i/o cooperatives). La possibilitat de separar els serveis implica considerar com queda vinculat el patrimoni. Aquest tema va començar a preocupar en un moment donat i es van emprendre accions, bàsicament la constitució de fundacions quan fins llavors sempre s'havien regit com a associacions. En aquell moment totes les entitats van crear fundacions per garantir la protecció en el futur del patrimoni, que anava creixent. És un tema que va mobilitzar les entitats en un moment donat de la seva trajectòria i que torna a preocupar actualment empenent accions en aquest sentit. És un altre exemple de la voluntat i la capacitat de les entitats d'adaptar-se a les exigències de cada moment històric.

- *L'òrgan administratiu que té les competències de cada servei.* Convé recordar que les entitats estan oferint serveis de responsabilitat de l'administració pública i per tant estan subjectes a les regulacions legals i exigències per part dels òrgans públics competents. El reclamat, anunciat i consumat traspàs de les competències respecte dels CET al Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, el mes de febrer d'aquest any (2009) ens indica dues coses²⁰⁸. En primer lloc, un nou marc de relacions inconcretas i incertes que demostren que s'inicia una nova etapa per a les entitats, per això els representants dels CET's d'iniciativa social de Catalunya estan elaborant i presentant informes de diagnòstic i propostes per al futur del sector. És un

²⁰⁸ Fins a l'actualitat tots els serveis depenien de l'actual Departament d'Acció Social i Ciutadania

bon moment a nivell polític perquè la incidència i la veu de les entitats configuri el futur projecte dels CET's a Catalunya. En segon lloc, aquest traspàs suposa que els serveis d'integració laboral es separen de l'actual Departament d'Acció Social i Ciutadania que té assignades les competències corresponents als serveis socials desenvolupats en el territori català. No només canvien les dinàmiques de funcionament i les dependències orgàniques sinó que simbòlicament es fan evidents i es reconeixen com a diferenciades les dues principals àrees d'actuació de les entitats, tal com ja s'establia en la LLISMI. És un canvi, doncs, que empeny les entitats a repensar les seves estructures, alhora que una bona oportunitat per aquelles entitats que han consolidat cadascun dels serveis, però una amenaça per aquelles entitats, bàsicament les més petites, en que els serveis de CO i els de CET estan molt imbrincats i són interdependents²⁰⁹.

- *El rol de les famílies.* Aquest també ha estat un element recurrent al llarg dels anys i que ha viscut diferents reestructuracions, no per igual en totes les entitats. És, doncs, una preocupació pels agents de les entitats ja que ha caracteritzat la seva gènesi i les distingeix d'altres iniciatives. Ho hem vist en el capítol 5. Però, ara, pensar en una possible reestructuració de les entitats pot ser l'oportunitat per resoldre la posició i la funció de les famílies en el nou marc de les entitats. És un aspecte que no ha quedat mai resolt, potser perquè el marc global no hi ha acompanyat i quedava només en mans dels gerents i presidents, sense comptar amb motivacions i reforços externs i compartits entre el conjunt del sector.

Com veiem tot apunta que cal replantejaments principalment en dos aspectes. El futur dels CET's, bàsicament la recerca i consolidació de noves unitats de negoci, que s'imposa actualment no només com a conseqüència de la realitat econòmica (que pot semblar una conjuntura), sinó també com a conseqüència del resultat de la feina feta per les entitats al llarg dels anys i dels canvis de dependències respecte les unitats orgàniques de l'administració. Un segon aspecte és la recerca de l'estratègia que requereix el nou escenari a nivell organitzatiu en relació a la forma jurídica per la qual han de regir-se les entitats en el futur. Sempre amb la voluntat de no perdre la idiosincràsia que les ha caracteritzat des dels seus inicis i que són el seu principal

²⁰⁹ Aquesta és una manifestació respecte aquest tema que expressa el directiu de l'entitat E.1C abans de que es produís el traspàs: "El CET, que ara es vol que surti del Departament de Benestar Social i se'l volen emportar al de Treball. Tu ja saps el què estàs fent? Què et vols emportar una part d'un servei que, a més a més, està dins d'un altre servei de Benestar i Família? Llavors, m'estàs complicant la vida!. Ara he d'anar a donar comptes a Treball per aquests nois d'una feina que té compartida en un determinat procés amb gent que són de serveis socials?". (Directiu, E.1C)

valor afegit i que les distingeix de les iniciatives mercantils que van sorgint i amb les que es pot establir una relació de competència i d'altres empreses d'inserció laboral d'economia social presents en el territori català.

En definitiva, les entitats encaren dues funcions que els imprimeix lògiques de funcionament diferent i que conflueixen en una mateixa entitat. La recerca de l'equilibri del caràcter social i del caràcter empresarial de les entitats ha estat la seva principal dificultat però també la seva principal especificitat i singularitat. Equilibri que ha estat mediat per el marc relacional en què s'han mogut. He presentat en aquest capítol la relació que estableixen amb el món empresarial. El vincle amb les administracions públiques i entre les entitats del mateix sector és el que ocupa el proper capítol. Els nivells de relació, molt diferents al llarg de la seva evolució, influeixen molt en la pèrdua de la seva capacitat reivindicativa i representativa de qüestions d'interès general (el que entenc és la dimensió pública i civil de la societat civil), però també en les relacions actuals s'expressa la recuperació d'aquesta dimensió.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL VII.

Dependència i coresponsabilitat: el camp relacional de les EIS

7.1. Les entitats d'iniciativa social i l'administració autonòmica

La perspectiva d'anàlisi processal de la dinàmica canviant de les EIS i del context social i regulador del conjunt dels serveis socials, en general, i de l'àmbit d'intervenció de la discapacitat en concret, exigeix analitzar els principals aspectes que han modelat i incidit en la relació, també canviant i dinàmica, entre les EIS i l'administració autonòmica.

La hipòtesi de partida és que l'acció de l'administració pública autonòmica ha determinat les principals oportunitats de creixement de les entitats, n'ha permès desplegar i explotar els principals trets més distintius i, alhora, ha contribuït a l'emergència de les seves principals debilitats i amenaces.

Abans d'entrar a desenvolupar aquesta hipòtesi apunto una realitat que vertebrava tota l'argumentació: el desenvolupament i la consolidació de l'activitat de les EIS estudiades es produeix de forma paral·lela a la definició, creixement i consolidació del sistema de serveis socials a Catalunya, en què es situen actualment els principals serveis i prestacions que ofereixen. Que s'hagin desenvolupat de forma paral·lela no implica que s'hagin construït de forma conjunta i en termes de complementarietat. Des de la perspectiva dels actors de les entitats la seva acció ha estat invisible durant molt de temps per part de l'administració i la seva relació s'ha centrat en els requeriments establerts pels reglaments i les aportacions de finançament. Per altra banda, la pressió exercida per les entitats; la capacitat per articular dispositius d'atenció per al sector de discapacitats intel·lectuals sostinguda al llarg de la seva trajectòria i la seva capacitat per adaptar les estructures de gestió a les exigències cada vegada més complexes, els atorga un valor afegit que perfila un nou model de relació amb l'administració més centrat en la coresponsabilitat i en la complementarietat que en els discursos sobre la

dependència de les entitats respecte el finançament públic, discursos que fins ara havien justificat una relació de subordinació i de dependència.²¹⁰

“Les nostres entitats han nascut al marge de l’administració, han nascut així, ho puc dir absolutament. Han crescut no!, han crescut amb ella però sempre hem passat nosaltres al davant. No planifiquen, no tenen previsió de res, avancen en funció d’allò que els cau damunt per la nostra pressió”. (President, E.1A)

“Les administracions han entès que som claus pe al desenvolupament de les seves polítiques d’ocupació. Per a elles és molt complicat (...), la nostra especialització ho simplifica i aconseguim ocupació per a aquelles persones que tenen dificultats sense un cost molt alt”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Aquestes són dues manifestacions que plantegen la dialèctica entre les entitats i l’administració i que donen pas a la periodització del procés de les entitats.

- Uns inicis, els de l’etapa carismàtica, on es pot dir que les EIS sorgeixen “al marge” de l’acció de l’administració ja que es constitueixen en solitari. Neixen com a agents generadors de necessitats que requereixen ser ateses i a la vegada com a agents d’atenció d’aquestes necessitats. No existeix reglamentació dels serveis socials i, encara menys, del sector de la discapacitat en què les persones afectades estan confinades i recloses en l’àmbit més privat de la llar.
- Una segona etapa en què es dona gràcies a l’acció de l’administració. És l’etapa d’institucionalització de les entitats i d’establiment d’una estructura gerencial que aboca les entitats a gestionar serveis públics. La regulació del sistema, la tipificació de les prestacions i, sobretot, el finançament, esdevenen claus per a la seva subsistència i creixement.
- En la tercera fase les entitats se saben necessàries per a la consolidació del sistema de serveis socials que s’obre ara a partir de la tercera generació de lleis de serveis socials a Catalunya. Busquen sinèrgies de complementarietat i de col·laboració per activar projectes de futur més enllà de les programacions estratègiques de l’administració.

A través de l’acció reguladora els poders públics exerceixen una influència bàsica en les EIS. Aprofito per recordar els dos marcs legislatius que afecten les EIS estudiades i que han estat tractats en els capítols 3 i 4. El primer correspon a la legislació bàsica de

²¹⁰ Els discursos sobre les limitacions que comporta la dependència respecte el finançament públic són molt presents en els treballs d’autors que analitzen el conjunt d’entitats del Tercer Sector. Les estratègies adoptades per les EIS estudiades per desmarcar-se d’aquest discurs ens permet apuntar que aquestes entitats, tot i ser sense afany de lucre, es van distanciant dels trets que caracteritzen el “calaix de sastre” que integra el Tercer Sector.

serveis socials a Catalunya que tipifica els serveis especialitzats per a les persones amb discapacitat que integren el sistema català de serveis socials. S'especifiquen els que són de responsabilitat pública i s'estableix les condicions de col·laboració i cooperació de les administracions amb les entitats d'iniciativa social, definint quin és el lloc que ocupen en el conjunt del sistema. El segon integra les regulacions específiques dels serveis del sector de la discapacitat a Catalunya que es desenvolupen a partir de Llei d'Integració Social del Minusvàlid (LLISMI), d'àmbit estatal, aprovada l'any 1982, i a partir d'ara de la Llei de dependència del 2006.

De tot el contingut del marc normatiu, m'interessa revisar dos aspectes: com s'expressa la col·laboració del sector públic amb la iniciativa social i les implicacions d'oferir serveis de responsabilitat pública.

Respecte la *col·laboració del sector públic amb la iniciativa social*, ja en la primera llei de serveis socials, 26/1985 (moltes de les entitats estudiades es van crear amb anterioritat a l'aprovació d'aquesta llei), fins a l'actual Llei 12/2007 és manifesta la voluntat política i ideològica de reconèixer i promoure la iniciativa social. No es posa en dubte que a nivell formal en els principis estructuradors del sistema de serveis socials la iniciativa social hi és reconeguda. Altra cosa és la materialització d'aquests principis en la recerca de fórmules de col·laboració i de coordinació que posen en evidència qüestions que han modulats la vida de les entitats:

- Han empès les entitats a assumir el repte de la millora de la seva gestió tot incorporant estructures més gerencials i sistematitzant els processos de producció dels serveis i prestacions.
- Els mecanismes de finançament públic (tenen a veure amb la inclusió dels serveis que ofereixen en la xarxa de serveis de responsabilitat pública) les ha conduït a exercir un rol de gestores de serveis públics, contribuint d'aquesta manera a una extensió material de la xarxa sense que s'apreciïn altres suports més qualitatius.
- Ha forçat les entitats a reduir la funció de representativitat i la capacitat de decisió i de participació del sector al qual adrecen la seva activitat.
- El fet de compartir un espai dins del sistema amb la iniciativa privada mercantil, amb una certa ambigüitat normativa en referir-se en general a la iniciativa privada, ha empès les entitats a incorporar lògiques de gestió i de finançament més pròpies d'organitzacions que tenen la seva base en el patrimoni i en l'obtenció de beneficis, que en les persones i en les seves necessitats.

L'altre aspecte a revisar del marc normatiu bàsic sobre serveis socials a Catalunya és la consideració de *serveis de responsabilitat pública*. En el decret d'ordenació dels serveis socials de Catalunya que desplega la Llei 26/1985 s'especifica que *"s'estructurarà una xarxa bàsica d'utilització pública de serveis d'atenció primària i especialitzada, mitjançant la coordinació dels de titularitat pública i els d'iniciativa privada i la concertació de places"* (art. 15.1 del decret 27/1987). No és, però, fins a la Llei 4/1994 on es defineix la relació dels serveis mínims que integren la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública (XBRP). Que el servei formi part de la xarxa comporta una prioritat en la continuïtat del finançament públic, l'obligació de subjectar-se al règim d'accés per als usuaris previst per als serveis públics de la mateixa tipologia i l'obligació d'aplicar als usuaris els preus públics normativament²¹¹.

Totes les EIS objecte d'estudi d'aquesta tesi tenen l'autorització i estan inscrites en el Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, condició necessària per oferir serveis integrats dins la XBRP. Però no tots els serveis i prestacions que ofereixen formen part de la xarxa, de manera que les condicions i els mecanismes de finançament i les garanties de continuïtat a què estan subjectes són diferents segons els serveis de què es tracti. Aquesta realitat els ha permès desplegar estratègies compensatòries cobrint les insuficiències del finançament públic i implementar activitats i prestacions al marge de les garanties pel finançament públic. És un aspecte significatiu perquè les distingeix d'altres organitzacions que si bé incideixen en altres àmbits d'actuació (gent gran, drogodependències, ...) coparteixen la seva inclusió en el conjunt del Tercer Sector.

Paral·lelament al desplegament d'aquest marc legislatiu, les EIS s'han gestat i desenvolupat. Han estat protagonistes d'una deriva assistencial per cobrir els dèficits i limitacions de les administracions públiques en la provisió de serveis d'atenció a les persones en el camp de la discapacitat intel·lectual. La relació entre entitats i administració ha estat caracteritzada per la invisibilització de l'acció de les entitats, per la instrumentalització de la seva activitat, per la indefinició de les competències d'uns i d'altres, per les limitacions dels mecanismes de col·laboració i de control i per la lentitud en el reconeixement de l'aportació de les EIS en el conjunt del sistema. Existeix una contradicció entre els discursos polítics i ideològics del foment de

²¹¹ No tots els serveis subvencionats que ofereixen les EIS formen part, però, de la XBRP. Formar part de la xarxa garanteix el finançament, però en determinats moments i per alguns serveis les constriccions que suposa no es veuen compensades per un finançament adient als serveis que exigeixen. Veure Art. 32.4 del decret 284/1996 que desplega la Llei 4/1994.

l'associacionisme i les possibilitats reals de les entitats de mantenir les seves estructures de base associativa, tal com hem vist en el capítol 5²¹².

La Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència, d'àmbit estatal i la nova Llei 12/2007 de serveis socials de Catalunya, suposa un nou escenari per al futur de l'activitat de les EIS en tots els àmbits, però més concretament en l'àmbit de la dependència que inclou bàsicament l'atenció a persones grans i a persones afectades per la discapacitat física, psíquica i sensorial. Són dos documents i marcs legislatius diferents, però a Catalunya el sistema d'atenció a la dependència que crea la Llei de Dependència, s'integra dins una xarxa única de responsabilitat pública d'atenció a les persones, de manera que les prestacions per a l'atenció a persones amb dependència queden integrades dins del Sistema Català de Serveis Socials definides en una cartera específica d'atenció a la dependència. Per tant, la Llei 12/2007 de serveis socials és el principal text de referència, junt amb el desplegament reglamentari que s'està produint i s'ha de produir en el futur.

Com he especificat l'ambigüitat respecte la participació del sector privat en el sistema de serveis socials ni en l'última legislació es resol el tracte diferencial entre la iniciativa privada social i la privada d'orientació mercantil en temes tant importants com l'autorització, l'acreditació i la gestió de serveis de titularitat pública (especificats en el capítol 3), amb el que s'entreu un reclam de competitivitat a les entitats d'iniciativa social que hauran de competir amb el mercat. Sostinc la idea que les estratègies col·laboratives entre les entitats del mateix sector i les de coresponsabilitat amb agents locals (tractades en el capítol 7) que han vingut iniciant algunes de les entitats estudiades són claus per definir la seva posició dins del sistema.

La distinció entre prestacions garantides i no garantides en la nova legislació pot implicar més garanties de finançament i, per tant, d'estabilitat i de continuïtat per aquelles catalogades com a garantides, però també pot incrementar la inseguretat i insuficiència en el finançament de les no garantides. Caldrà mesurar l'impacte que té en les EIS²¹³.

²¹² "Malgrat el marc jurídic i tècnic de l'administració pública, no sembla que des de nivells polítics hi hagi un plantejament clar sobre quina ha de ser la relació amb el sector. Els discursos no es tradueixen en propostes i en polítiques concretes de foment i de consolidació de l'associacionisme". (Vidal, 2001: 537)

²¹³ La previsió és que la Cartera tingui un caràcter quadriennal i que estigui vinculada als pressupostos de la Generalitat com a garantia de disponibilitat pressupostària per aquelles que s'han definit com a prestacions garantides.

En el context actual d'universalització de l'atenció a la dependència, les EIS tenen l'oportunitat de passar a ser "socis preferents" de les administracions públiques com a productors de serveis. Això em fa pensar en unes pràctiques de relació centrades en una cooperació i una complementarietat real més enllà d'una simple col·laboració financera, d'una fràgil col·laboració programàtica i d'una continguda cooperació institucional amb els ens públics. En la concreció de les noves formes de col·laboració amb l'administració, però també en el canvi de mentalitat i de les estratègies adaptatives de les entitats que han d'obrir-se cap enfora i en l'augment de la seva capacitat d'incidència política està la base per al futur de les entitats. Això implica que s'estan preguntant: "què volen ser de grans" i, sobretot, en relació a l'administració pública "si volen ser només gestors de la cosa pública".

He recuperat del capítol 3 els principals aspectes del marc legislatiu dels serveis socials perquè situen l'escenari on s'enquadra a nivell formal la relació entre les entitats i l'administració autonòmica. L'anàlisi dels aspectes que han incidit com a facilitadors i com a limitadors en la vida de les entitats estructura els apartats d'aquest capítol²¹⁴.

En primer lloc tracto *la capacitat de resposta i de detecció de necessitats* com un dels principals trets que caracteritzen les EIS estudiades i que contrasta amb la de l'administració pública. La realitat de les entitats ens demostra que sempre han anat per davant de l'administració en l'atenció de les necessitats del col·lectiu de persones amb discapacitat, han desvetllat i detectat noves necessitats d'acord al cicle vital de les persones i han posat en marxa dispositius d'atenció amb independència de la dinàmica de les administracions. L'anàlisi d'aquest aspecte posa en evidència com la proximitat amb els col·lectius afectats és una garantia per oferir serveis que responen a les necessitats reals dels ciutadans. Posa de relleu el grau de separació política, social i ideològica en la construcció social de la discapacitat i la insuficiència del nivell de comunicació entre les entitats i l'administració pública.

"Nosaltres pensem en els serveis que necessita la gent segons les necessitats que apareixen i hem de garantir que continuïn. Aquesta és la diferència amb la política de la Generalitat: activem coses perquè ara políticament convé però no es pensa en el cicle vital de tota la continuïtat. No es pensa això". (President, E.1A)

En segon lloc abordo les implicacions que ha tingut per les entitats oferir serveis que són definits per la legislació de serveis socials com de *responsabilitat pública*, tot

²¹⁴ Tal com he especificat en l'apartat metodològic l'aproximació analítica correspon a la perspectiva dels agents de les entitats i no dels operadors i representants de l'administració.

observant la dialèctica entre la praxis i la normativitat. Parteixo de la idea de que els principals condicionants de la relació entre les EIS i l'administració autonòmica venen determinats per l'acció de les entitats com a prestadores de serveis de responsabilitat pública que, alhora això ha incidit en el procés d'institucionalització i de gerencialització de la seva gestió. Situa les entitats com a *gestores de serveis públics*.

El tercer aspecte que analitzo correspon als condicionants respecte el *finançament públic* i la seva incidència en el grau d'autonomia de les EIS. La dependència o independència financera és un dels criteris presents en tots els models de relació entre el sector públic i el Tercer Sector que han treballat diferents autors²¹⁵. Es tracta d'un model col·laboratiu, on la producció de serveis correspon exclusivament a les EIS i el finançament prové de tots dos, si bé amb un predomini del finançament públic pel que fa a determinats serveis. Veurem com en el període de creixement de les entitats, aquestes han estat instrumentalitzades com a executores de serveis públics. Avançat, però, aquest període, les circumstàncies i la tipologia de serveis que han activat les ha situat en una posició de complementaritat respecte de l'oferta pública i al mateix temps les ha caracteritzat com a quelcom més que simples prestadores de serveis públics. S'entreveu, doncs, una doble instrumentalització.

7.1.1. La capacitat de resposta

“El problema amb la Generalitat és que nosaltres sempre hem d'anar per davant de les coses. No ve la Generalitat a dir què voleu. I això és un problema a l'hora de gestionar. (...) Que la Generalitat no ho farà, doncs ho fem com bonament podem, establint uns mínims. Tant malament no ho fem!”. (Directiu, E.1A)

Som testimonis d'una iniciativa lliure i solidària de persones que sense estar obligades ni buscar un benefici econòmic es posen *mans a l'obra* per prestar-se un suport mutu buscant un ajustament entre la seva insuficient autonomia personal i les possibilitats d'una interacció i integració relacional amb un grup de familiars afectats per la mateixa problemàtica.

²¹⁵ Elements per a l'anàlisi de la relació entre les EIS i el sector públic els trobem en els treballs de Sajardo (1995, 1996) basats fonamentalment en investigacions realitzades per autors com Gidron, Kramer i Salamon (1992), Kuhnle i Selle (1992), Abrahamson (1995), Salamon i Anheier (1998), Kendall (2001), entre d'altres. Es diferencien situacions teòriques on el sector públic i les entitats no lucratives operen de forma separada i independent, fins a situacions canviants i dinàmiques on es planteja models de col·laboració intersectorial. (Salas, 2006) identifica el criteri relacional i el funcional per analitzar aquestes relacions; criteris separats però vinculats per la dependència financera com a nexa comú.

En el plantejament de la seva gènesi no s'observa cap voluntat d'adquirir visibilitat i impacte públic. Es constitueixen per *fer alguna cosa per als seus fills amb discapacitat*. La mirada cap enfora i, en concret cap a l'acció de l'administració, hi és present només per constatar que no existeixen altres alternatives per als seus fills. El seu dinamisme, la seva capacitat d'adaptació a les possibilitats i oportunitats de l'entorn i, sobretot, la proximitat envers la realitat que aborden les condueix a exercir una funció *expressiva i visibilitzadora* de la realitat del col·lectiu, en principi al marge de la legitimació que comporta el reconeixement per part de les administracions. Buscant resposta a les necessitats dels seus fills i familiars han fet emergir noves necessitats i noves oportunitats quan encara els poders públics no ho han incorporat com a problemes o situacions en què cal intervenir. Són les responsables, doncs, de les expectatives de qualitat de vida que han anat obrint a les persones amb discapacitat psíquica i als seus familiars. Són les responsables d'activar uns serveis i uns suports tal com ells diuen "*tant bonament com hem pogut*". Inicien activitats d'escolarització quan encara no estan regularitzades; activitats per mantenir-los ocupats quan encara s'ignoren els conceptes d'ocupació terapèutica i d'integració social i laboral de la persona amb discapacitat; contacten amb empreses per buscar "feines" sense saber què poden fer i com ho faran; pensen en modalitats d'habitatge per a les persones amb discapacitat per quan els pares o tutors legals no puguin exercir aquesta funció; en serveis prelaborals per a altres col·lectius; en serveis de lleure, d'esport, entre d'altres iniciatives. I, generalment, ho fan sense una prèvia concreció de les condicions òptimes pel seu desplegament i sense les garanties necessàries per poder tirar endavant amb els projectes (garanties de finançament, però també d'usuaris). Sempre, però, responent als requeriments propis del desenvolupament del cicle vital de les persones amb discapacitat, en molts casos dels seus fills.

Com a pioners en la detecció de noves necessitats a partir del treball diari amb ells, en la previsió del futur i en el disseny i lluita per generar dispositius d'atenció d'acord a les problemàtiques emergents, han exercit una forta pressió sobre els poders públics. És evident, però, que no han estat els únics responsables. El que si s'ha produït és que quan els poders públics han començat a assumir responsabilitats en l'àmbit dels serveis socials, s'han trobat amb una iniciativa social que se'ls havia avançat i que estava oferint atenció a una part de la ciutadania. A nivell formal el seu reconeixement queda expressat en les diferents lleis de serveis socials a Catalunya que han recollit el "reconeixement de la iniciativa social" com un dels principis rectors. Altra cosa és com s'ha operativitzat aquest principi.

Què hi guanyen les EIS?. No hi ha dubte que rellevància pública i visibilitat cara a l'administració, en tant que passen a ser d'interès per al sector públic. Però també la possibilitat de subsistir i de créixer com a entitats prestadores de serveis. Tots els agents de les entitats (sobretot els primers fundadors) confirmen que no s'haurien pogut sostenir en solitari i que l'administració autonòmica ha estat la seva principal aliada. Una conseqüència per a les EIS és, però, que han hagut d'acceptar una quota de poder i d'influència de l'administració que ha imposat canvis en les entitats tant pel que fa a la seva activitat cara els usuaris com pel que fa a l'estructura organitzativa i de gestió.

Com ha afectat la influència de l'administració en la capacitat de resposta de les entitats, atribuït que les caracteritza sobretot en el primer període? Convé distingir que es posen en joc dos dels seus trets diferenciadors i, alhora, generadors de valors: en primer lloc, *la capacitat per detectar necessitats* i, en segon lloc, *la capacitat per generar nous dispositius d'atenció* per abordar-les.

1. *La capacitat de les entitats per avançar-se a la visualització de les problemàtiques relacionades amb la discapacitat* no s'ha vist significativament alterada per la intervenció de l'administració. És més, els agents de les entitats reconeixen aquest tret com un dels seus principals atributs i valors. Observo dos aspectes molt vinculats que l'han preservat com un tret diferenciador: la relació de proximitat amb el col·lectiu d'afectats i les estructures de gestió determinades per la forma jurídica que han adoptat.

Són les persones amb discapacitat intel·lectual les que donen sentit a la seva acció. Així ho expressen com una fortalesa: *"Són les persones amb discapacitat, ells són els propietaris de tot això"* (Directiu, E.1A). La proximitat física amb elles permet escoltar-les, però no només pel que reclamen (que sovint és poc) sinó que l'escolta es basa en l'observació i en la projecció del futur d'aquestes persones. He referit en varies ocasions que la trajectòria de serveis de les entitats respon a les necessitats i problemàtiques que es defineixen a partir del cicle vital de les persones. L'edat i les condicions respecte l'afectació empenyen les entitats a visualitzar quines situacions hauran d'afrontar en el futur. Això respon a la missió i tenen clar que: *"Els problemes que ens vindran ens els haurem de menjar nosaltres"* (Professional, E.1A).

Però detectar noves necessitats no és només una qüestió de voluntat i de coherència amb la finalitat, sinó una necessitat. Una necessitat perquè com he dit en altres moments de la tesi “les famílies compten amb els seus serveis avui i hi comptaran demà”. No poden excloure els usuaris actuals perquè els serveis que ofereixen no siguin els adequats. Han assumit un compromís tàcit, herència de la seva gènesi i història, amb ells i les famílies i els han de garantir assistència en el futur. No hi ha dubte que això mobilitza i desvetlla tots els potencials.

Totes les entitats del grup que constitueix la principal unitat d'anàlisi van néixer com a associacions de familiars d'afectats. Els familiars, que han ocupat un lloc preferent en la presa de decisions, han estat el protagonistes de visualitzar les necessitats dels usuaris, que són els seus fills o familiars, per tant, necessitats que alhora són les seves. Durant el primer període en van ser els gestors, és a dir, van gestionar les seves pròpies problemàtiques, de manera que així s'explica el principal origen de la capacitat i la implicació per detectar problemàtiques i necessitats de futur.

El procés d'institucionalització i de gerencialització de la gestió introdueix una nova dimensió que condiona aquesta capacitat i que aporta diferenciacions d'unes entitats a unes altres. Hem vist com a nivell general es redueix la presència dels familiars en els òrgans de gestió i de decisió i minva el nivell de participació. Ara ja no gestionen les seves necessitats, ho fan uns altres. Sostinc, però, que la mentalitat impregnada pels familiars en l'etapa carismàtica ha estat present en el procés de transformació de les entitats. Durant un temps de forma latent, oculta i inconscient, però que revifa quan es troben en una fase d'acomodament i d'estancament del seu creixement.

Una evidència la trobem en que els presidents i presidentes de les antigues juntes formen part dels actuals patronats i juntes mantenen importants relacions en el disseny de les estratègies i són consultats pels actuals directius, al marge de ser membres del patronat. No es tracta d'una presència generalitzada de tots els familiars com abans. Es tracta de persones que van ocupar càrrecs en el primer període i que han exercit una funció de nexa entre els directius i les necessitats de les persones amb discapacitat intel·lectual. Potser no estan reconeguts com a representants dels interessos col·lectius dels familiars però si preserven i simbolitzen la seva presència en les noves estructures.

En el període de treball de camp he observat i fàcilment identificat les persones que exerceixen aquest rol en les entitats que han relegat la gestió a professionals externs.

L'entitat E.1A em proporciona un bon exemple per il·lustrar-ho. En totes les visites i estades que he realitzat a les dependències i instal·lacions de l'entitat (disperses per diferents punts de la ciutat) he coincidit amb el president de l'associació. He compartit amb ell i un altre pare membre de la Junta, congressos i conferències fora del centre. M'han fet partícip de les seves preocupacions respecte el futur de l'entitat, m'han consultat sobre decisions que han de prendre, m'han incorporat en reunions estratègiques, i tot això al marge dels contactes formals que he establert amb ells com a investigadora. Un altre exemple el trobo en l'entitat E.3F en un acte de presentació d'un text de divulgació de la història de l'entitat. Es tracta d'un acte liderat i presidit per una persona familiar, ara membre del Patronat però abans presidenta de l'associació. El protagonisme en l'acte l'assumeix ella perquè és ella qui representa la història de l'entitat.

Estratègicament és molt significatiu l'esforç d'aquests primers familiars gestors per incorporar en la gerència i equips directius persones amb un determinat perfil que poguessin mantenir i compartir l'esperit i la missió inicial:

“Les persones que estem en aquest treball, hem de ser persones sensibilitzades, perquè tothom no serveix. Han de ser professionals, persones molt sensibles amb això, que tinguin uns valors i que lluitin per allò, perquè sinó ja no s'hi posen. Tots els que hi ha al davant, que són persones que valen, trobarien altres empreses per anar a treballar on guanyarien els mateixos diners i potser tindrien menys mals de cap. (...) Compartim la manera de pensar tant de la direcció com del patronat, de que la vida d'aquestes persones s'ha de normalitzar totalment, (...) que són persones més desfavorides perquè tenen menys capacitats per decidir la seva vida sols i que se'ls ha de donar un suport però que cada vegada han de fer la vida més normalitzada, dintre del que pugui cada un, no ni ha cap d'igual. N'hi haurà uns que sempre hauran d'estar molt tutelats i n'hi haurà que podran fer una vida bastant independent”. (President, E.3F)

És la mateixa persona (primer presidenta de l'associació i ara membre del Patronat de la Fundació) que fa palès l'interès en potenciar i fer visible cara enfora la presència dels familiars. *Jo crec que des de l'administració han de veure que hi ha unes famílies al darrere que en el fons som les que tenim un interès en que això funcioni*” (President, E.3F). És precisament això el que les diferencia d'altres empreses de serveis.

I també ho veiem quan estan reactivant i/o creant les associacions de familiars, amb l'objectiu d'escoltar les demandes com a pares que són qui poden transmetre les necessitats personals dels seus fills i les problemàtiques condicionades per la realitat familiar de cada cas.

M'he detingut en aquesta referència a qüestions que potser corresponen més al capítol 5 per il·lustrar com la presència i influència d'aquestes persones preserva certs atributs

de les entitats que d'altra manera segurament haurien desaparegut. Un d'aquests atributs és la necessitat de continuar essent un referent en la detecció de necessitats i problemàtiques emergents, atribut que han integrat els actuals directius.

Per tant, l'element clau que explica, preserva i legitima la capacitat de les EIS estudiades com a detectores de noves necessitats és que en la base de les entitats hi ha els familiars d'afectats, malgrat variï el nivell de participació activa i de representació en els òrgans de decisió i de gestió. Aquest valor impregnat en les entitats des dels seus inicis és una herència que van deixar els primers fundadors i s'ha preservat fins a l'actualitat sense que la influència de l'administració l'hagi alterat substantivament. Probablement, perquè aquest no és un tret que caracteritza les possibilitats de les administracions públiques.

2. No podem parlar en els mateixes termes d'autonomia pel que fa a *capacitat i les possibilitats de les entitats per activar els dispositius d'atenció* d'acord a les problemàtiques i necessitats que els agents de les entitats van definint com a nous reptes a afrontar. Els principals condicionants en l'activació de les prestacions i serveis provenen de la regulació normativa. Són recurrents expressions d'aquest estil: *"Nosaltres hem de fer les coses a partir de les lleis que marca l'administració"* (President, E.3F).

En termes generals la regulació implica un reconeixement de l'existència de les EIS com a prestadores de serveis al col·lectiu de persones amb discapacitat psíquica i de la necessitat de donar-los un lloc en el conjunt de sistema. No he percebut de forma directa en els entrevistats que es tracti d'una instrumentalització per cobrir els dèficits de l'administració però sí un aprofitament dels seus serveis en tant que abarateixen els costos que suposa la gestió directa per part de l'administració (ho desenvolupa en l'apartat corresponent al finançament públic).

L'establiment d'una normativa reguladora també implica definir el contingut de les diferents modalitats de serveis, les condicions d'accés dels beneficiaris, les condicions de finançament dels diferents serveis, etc. És a dir, tipifica els serveis i prestacions. Això és percebut com a positiu per part de les entitats per aclarir, ordenar i sistematitzar els seus processos de treball i l'organització de les estructures de gestió de base més tècnica (distingint els responsables d'àrees o de serveis, bàsicament). La regulació arriba en un moment en què les entitats, liderades pels familiars d'afectats, volien i sabien que calia fer "alguna cosa" però no veien com concretar-ho i organitzar-

ho. Aquesta deriva respecte la concreció de la seva missió es resol amb la regulació i tipificació dels serveis, així es clarifiquen principalment els serveis de Centre Ocupacional i els Centres Especials de Treball que permeten oferir diferents nivells d'atenció social i laboral en funció del grau d'afectació dels seus usuaris. Representa una oportunitat que és percebuda com una de les bases del seu creixement i que caracteritza el període de professionalització o institucionalització de les entitats.

Ara bé, aquesta oportunitat no està exempta de condicionants que tenen un impacte en les entitats, alguns d'ells vinculats a la gestió de les entitats i que incideixen en les possibilitats d'activar nous serveis i prestacions i posen límits a la seva capacitat de resposta.

El principal obstacle prové de la lenta i complexa trama burocràtica marcada per l'administració, que obliga les entitats a invertir més temps i recursos (humans i tècnics) en processos administratius valorats, en molts casos, com a innecessaris i que alenteixen les possibilitats d'ús dels serveis per part dels usuaris. Així les entitats es veuen forçades a incorporar en la seva gestió algunes de les maneres de fer de l'administració malgrat el risc de desvirtuar la seva voluntat i pràctica de gestió àgil i flexible, atribut que caracteritza el conjunt del sector.

“(...) Tu tienes que cumplir con los requisitos que ellos te exigen. Tienes que presentar el programa individual, pero es un mero trámite. Tu los puedes hacer todos iguales como churros y no pasa nada, ni vienen a ver si realmente los hacen, no se evalúan, es un mero trámite administrativo y ya está”. (Professional, E.1A)

El lent desplegament normatiu i regulador de les modalitats de serveis posa en joc la funció de reivindicació de les entitats. Aconseguir activar nous serveis exigeix a les EIS ser un *agent de pressió* constant sobre l'administració (rol que han exercit al llarg de tota la seva història) i remarca la disfunció entre els ritmes i interessos de les entitats respecte els de l'administració:

“El negatiu és que no t'escoltin. Et poden dir: si, no, blanc, negre, ja ho mirarem... Però quan estan indiferents!. Nosaltres passem moltes hores pensant. Les idees del futur hi són i la lluita és la mateixa que fins ara, que escoltin, que responguin”. (President, E.1A)

Això ho diu l'actual president d'una de les associacions i així ho diu la presidenta fundadora de la mateixa entitat referint-se als inicis: “*Nosaltres pensàvem que l'administració no ens donava el que nosaltres necessitàvem.*”

Entre els discursos de les persones entrevistades trobem dos elements que expliquen la insuficient i lenta consideració per part de l'administració de les demandes i requeriments que com a institució reclamen. Per una banda s'esgrimeixen arguments que tenen a veure amb les dotacions pressupostàries (“és que per aquest any no hi ha pressupostos”) i amb els mecanismes de finançament, bàsicament la subvenció, que abordo més endavant. Altres arguments provenen de la indefinició de competències entre diferents administracions (autonòmica i local), entre departaments d'una mateixa administració (el Departament d'Acció Social i ciutadania i el Departament de treball, pel que fa a l'administració autonòmica) i inclús entre delegacions territorials d'un mateix departament. Les entitats, per al desplegament de la seva activitat, topen amb tota aquesta trama competencial entre administracions i més encara quan es tracta de proposar nous serveis i prestacions que encara no són responsabilitat de ningú²¹⁶. Aquest és un dels aspectes que va reforçar la necessitat d'incorporar persones amb una preparació tècnica a la direcció de les entitats.

“Que la Generalitat no ho farà, doncs ho fem com bonament podem, establint uns mínims.” Repeteixo aquesta expressió que encapçala aquest apartat perquè expressa en paraules del directiu d'una de les entitats com la voluntat, la necessitat i la capacitat de gestió els permet emprendre iniciatives de nous projectes superant algunes de les limitacions imposades pels vincles legals i econòmics amb l'administració.

Aquesta altra cita introdueix un canvi de perspectiva a la presentada fins ara:

“Si ets capaç de resoldre-ho i veure la necessitat d'aquell nou servei o d'aquell nou projecte durant el temps, si ets capaç tu d'activar-ho, crear-ho i de buscar tu la complicitat d'altres entitats i el finançament, doncs, per alguns aspectes hi serà l'administració d'una manera o d'una altra i per d'altres potser no hi serà, fins que en vegi la necessitat o acabis convenent-los”. (Directiu, E.3F)

Són dos èmfasis que corresponen a dues èpoques. El primer, parteix del punt que “com que no ho fa l'administració ho hem de fer nosaltres”. El segon, ens diu: “ho fem nosaltres i l'administració ja s'hi afegirà”. Aquest últim plantejament ens recorda els principis motivacionals dels promotors mentre que l'altre apel·la a la responsabilitat de l'administració (derivada dels principis rectors del sistema de serveis socials que sostenen les normes reguladores) i que ha impregnat la mentalitat d'aquelles entitats que es defineixen a elles mateixes com a “prestadores de serveis públics”.

²¹⁶ A nivell competencial, els principals serveis que ofereixen les entitats estudiades depenen de la Generalitat, però els serveis es despleguen en un àmbit geogràfic en concret proveint d'atenció als ciutadans de diferents municipis. Així, doncs, estan també subjectes a les polítiques locals sobretot, pel que fa a les instal·lacions i equipaments i, per tant, condicionen les possibilitats d'acció de les entitats alhora d'endegar nous projectes.

En aquesta línia, presento alguns exemples de projectes activats per les entitats sense disposar inicialment dels suports necessaris per part de l'administració:

- Les entitats E.2F i E.3F han apostat per incorporar en les seves prestacions la figura del insertor laboral per fer l'acompanyament i el seguiment de la inserció laboral de treballadors amb discapacitat psíquica a l'empresa ordinària, més enllà de les garanties de finançament públic derivades de les condicions que subjecten la subvenció d'aquesta activitat:

“Nosaltres apostem per aquest projecte i el tirem endavant. Potser un any no tindrem subvenció perquè depèn de com els hi vingui el tema, però si comences una feina el que no pots fer és deixar-la a mitges”. (Professional, E.2F)

- La mateixa modalitat de servei la posa en marxa l'entitat E.2A a partir d'un projecte amb el Departament de Treball, quan encara no s'havia regulat aquesta figura ni estipulat el finançament. És un exemple de la capacitat d'iniciativa i d'innovació i també un exemple de l'actitud de lluita i de pressió cara a l'administració:

“Quan acabem el projecte des del Departament de Treball, no hi havia res absolutament per fer la continuïtat del projecte. (...) Nosaltres hem començat un projecte i hem de donar-li continuïtat. (...) Nosaltres vam costejar un any i mig l'inseridor i el preparador laboral que va ser un sou de 8 milions de pessetes entre el preparador i l'inseridor per poder fer la continuïtat. Llavors va sortir la convocatòria d'inseridor laboral”. (Directiu, E.2A)

- Un exemple de com l'aplicació de la normativa legal constreny les possibilitats de les entitats de posar en marxa nous serveis perquè no contempla la flexibilització i adaptació dels criteris a la realitat de les característiques dels usuaris de les entitats, el trobem en el cas del servei de tutela de l'entitat E.3A:

“Aquesta visió del món des del punt de vista legal, reglamentista i no d'una manera racional, si tots fóssim tan inflexibles no fariem res. (...) Nosaltres volem tenir tuteles. La nostra idea és la següent: per definició la tutela està més ben feta i és més bona i té més qualitat com més a prop estigui la persona que tutela”. (President, E.3A)

La mateixa associació crea una Fundació Tutelar, però per poder activar les tuteles no hi ha d'haver cap membre de l'associació que estigui en el patronat de la fundació, segons diuen, perquè no es barregin els interessos. Fins aquí ho entenen. Però la inspecció determina que no poden iniciar les tuteles perquè no disposen de despatx propi, de mobiliari i de personal exclusiu per aquest servei, malgrat les instal·lacions del centre i el personal especialitzat de què ara disposen pot assumir aquest servei un

cop hi hagi algú per tutelar. Així ens ho explica el president de l'associació i ara també gerent:

“Nosaltres no tenim cap tutelat perquè nosaltres demanem a inspecció que volem posar en marxa el servei de tutela. Ve la inspecció i diu: i el depatx?, és que no tenim cap tutelat; i l'armari?, doncs tenim aquell armari on tenim els quatre paperets que tenim ara; i l'assistenta social?, no en tenim perquè no la podem contractar perquè encara no tenim tutela; i els comptes?, perquè la fundació va fer la demanda en tema de recursos; i tot va així. El despatx de la fundació és aquell d'aquí al davant però ara l'està ocupant una altra persona perquè no tenim res”. (President, E.3A)

- L'experiència de l'Escola de Turisme de l'entitat E.3F, si bé és una estratègia clara a nivell empresarial, ens il·lustra com l'entitat visualitza el seu futur obrint serveis a nous col·lectius diferents que tenen dificultat d'inserció laboral sense cenyir-se a les modalitats de serveis estipulats per l'administració. Utilitzen instal·lacions del Consell Comarcal i reben col·laboracions del Departament de Treball i del Departament d'Educació. La iniciativa ha estat seva, han estat oberts a les oportunitats i han argumentat les peticions de col·laboració a l'administració.

En tots aquests projectes i experiències l'administració hi ha estat present i ha jugat diferents rols més o menys facilitadors. Que siguin experiències desenvolupades en els últims anys no és una casualitat. Durant el procés d'institucionalització i de gerencialització les entitats es van preocupar per estructurar-se a nivell organitzatiu, per consolidar els principals serveis i, sobretot, els vinculats amb la integració laboral de les persones amb discapacitat, servei que garantia la viabilitat econòmica de les entitats. Un cop s'han vist consolidades estan en situació d'incorporar una mirada més proactiva i projectiva, ja que disposen de garanties pròpies (a nivell de finançament, d'equipaments, de professionals especialitzats, d'habilitats gestores i empresarials, entre d'altres) que els permeten ser més agosarades i arriscades a l'hora d'encarar nous projectes. Com ja he dit, també respon a una necessitat ja que ara estan subjectes a un estancament en el seu creixement que exigeix una reacció ràpida i efectiva. La lògica d'una empresa és mantenir sempre viu i en creixement el negoci.

Com a síntesi respecte l'impacte que l'acció de les entitats ha tingut sobre la demostrada capacitat de resposta de les entitats davant les necessitats del col·lectiu de persones amb discapacitat al llarg de la seva història, podem observar com l'evolució de la reglamentació i el desplegament dels serveis socials ha fet variar les *expectatives* de les entitats respecte dels suports als projectes a endegar. En la fase carismàtica de gestació i d'absència de regulació no s'esperava de l'administració més que suports puntuals i per tant els fundadors s'havien de “buscar la vida” per tirar

endavant les seves idees. A partir de la legislació i normativització dels serveis, ara de més envergadura, s'apela a la responsabilitat de l'administració per a la consolidació dels serveis en tant que exerceixen un rol de "prestadors de serveis públics" i no hi ha temps ni possibilitats de pensar en nous projectes més enllà dels que reforcen els serveis existents. La consolidació de les entitats les fa més fortes i les legitima en el moment de reclamar compromisos a l'administració (la rellevància pública que han adquirit i les qüestions relacionades amb la dependència situa en el lloc de les prioritats el seu àmbit d'acció), recuperen el seu potencial com a creadors de noves necessitats i responsables de nous dispositius de millora de l'atenció amb independència dels suports de l'administració²¹⁷.

Acabo amb dues cites. Una posa en evidència els canvis en les posicions del rol relacional entre l'administració i les entitats i, l'altra, posa en contrast aspectes de les entitats, però sobretot aspectes i limitacions de l'administració que intenten excusar i/o argumentar la diferència de posició respecte les possibilitats de detectar i abordar noves necessitats:

"Una cosa sí que ha canviat en l'administració que m'agrada. Jo anava a l'administració i jo demanava per favor a l'administració que em donguessin (...) Érem nosaltres els que anàvem allà de genolls, li besàvem l'anell al cardenal i el cardenal ens feia la benedicció. Ara no, ara existeix un tu a tu, ens podem seure a la taula i parlar de tu a tu; jo tinc d'anar allà i dir la veritat. (...) Entenc que aquest és el joc de l'administració, és el joc en què hem de negociar. Hem de pensar que els recursos no són infinits, però si jo ho presento raonable, si jo m'estudio el projecte i sí m'estic gastant molts de calers... L'administració ha canviat en aquest sentit". (President, E.3A)

"(...) Jo crec que l'administració també té unes dificultats pròpies dels temps, de les eleccions, de les persones. Internament tu creus que a vegades vas al davant perquè tu tens una continuïtat, tu tens un altre element, tu ja hi eres aquí, i tu copses una mica les necessitats que té el territori; de les famílies que tu tens ateses, com a mínim. Els col·lectius que tu tens més a la mà, sens dubte que creus que tens més informació i més inquietuds i vas al davant. Perquè ells de vegades tenen projectes, tenen programes, tenen línies de treball però cada quatre anys o abans es poden quedar totalment troncades, tant per part de l'administració de la Generalitat com per part de la local. (...) No sé quin nivell de responsabilitat és, no dic que no siguin responsables, però jo crec que les dificultats que tenen són la continuïtat a vegades. (...) Són ells els màxims responsables a nivell d'abordar nous col·lectius, nous serveis etc. Però de vegades en allò que vas fent poc a poc et creus que vas al davant, per això, perquè els coneixes, perquè tens una continuïtat, perquè tens una constància molt més clara i definida que no pas ells. Perquè ells d'un dia a l'altre poden canviar". (Directiu, E.2F i E.3F)

²¹⁷ "Hace unos años todo era potenciar la parte productiva. Ahora lo ves, porque ya está resuelto lo demás. Ahora hablamos del tema de la calidad. ¿Porque nos lo planteamos ahora? Porque no tenemos que luchar para tirar adelante el CET y el CO. Ahora nos podemos plantear temas de mejoras, de calidad. Ya tenemos una buena situación a nivel general". (Professional, E.1A)

7.1.2. La responsabilitat pública: entre la praxi i la normativitat

“Aquí hi ha una cosa que l'administració no fa be, perquè la responsabilitat de l'atenció al ciutadà és de l'administració pública. Qui ho faci o qui presti el servei pot ser independent, és a dir, que ho faci un privat lucratiu o no lucratiu, però la responsabilitat és d'aquesta”. (Fundador i directiu, E.2A)

En el desenvolupament d'aquest apartat parteixo de la hipòtesi que l'acció de les entitats com a prestadores de *serveis de responsabilitat pública* ha potenciat el seu creixement i consolidació i forçat el procés d'institucionalització i de gerencialització de la seva gestió. Alhora, estableix els principals condicionants de la relació que han establert amb l'administració autonòmica.

Quan em refereixo al paper de les EIS en la gestió de serveis socials, entenc que s'ha de diferenciar tres tipus de situacions:

- Una és aquella en què les EIS col·laboren amb les institucions públiques en el desenvolupament d'iniciatives d'interès prioritari per ambdues parts, pel seu interès com a oportunitat a explorar, pel seu caràcter innovador o per altres raons.
- Una segona situació és aquella en què les EIS gestionen serveis socials de responsabilitat pública, és a dir, serveis socials que les administracions públiques assumeixen l'obligació de prestar i sostenir i, per tant, finançar.
- I, per últim, la situació en què les entitats no lucratives gestionen programes socials privats, que poden ser costejats en diverses mesures i maneres pels seus usuaris o per altres tipus de finançament.

Actualment les EIS estudiades gestionen serveis socials de responsabilitat pública i gestionen programes privats, amb la corresponent diversitat de fonts de finançament. És evident que contribueixen a la millora del benestar de la societat col·laborant amb les institucions públiques, però no ha estat evident al llarg de tot el seu procés que el desenvolupament de les iniciatives respongui a un interès prioritari per tots dos sectors, sobretot en els inicis de les entitats.

En el període carismàtic les EIS d'atenció a persones amb discapacitat psíquica no van desenvolupar la seva activitat com a gestores de serveis socials (ni van ser conscients d'assumir aquesta funció) sota la concreció del principi de responsabilitat pública ni sota el paraigua d'un sistema de serveis socials ja existent. Això explica que les persones entrevistades que van viure els primers anys no fossin conscients que

oferien uns serveis que corresponia garantir a les administracions públiques: *“ho fèiem nosaltres perquè ningú ho feia”*. La participació de l'administració pública en el finançament d'alguns dels serveis no va ser percebuda pels agents de les entitats com el compliment d'aquest principi sinó com la resposta a la seva acció de reclam. Des de la perspectiva dels agents de les entitats durant aquest primer període existeix confusió en la definició de les responsabilitats i una percepció de manca de reconeixement per part dels poders públics de la contraprestació de la seva activitat:

“El problema de serveis socials no ha de ser un problema de l'entitat com l'administració sempre ha volgut fer veure. El diàleg amb l'administració sempre és un diàleg de sords que no s'acaba mai. Les entitats diem: vosaltres ens heu de donar resposta perquè també és problema vostre, i l'administració diu que les entitats també ho han de fer”. (Professional, E.2F)

La definició de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública (XBRP) a partir de la llei 4/1994 i els reglaments que la despleguen estableix els mecanismes de reconeixement i de regulació de la funció de les entitats com a “gestores de serveis socials de responsabilitat pública”²¹⁸. *“La Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública integra els serveis socials d'atenció primària i especialitzada (...) i és formada pels recursos propis de les diferents administracions, pels recursos privats concertats, amb l'acreditació prèvia, i pels recursos de la iniciativa social subvencionada”* (art. 12 Decret 17/1994). Recuperant els serveis d'atenció a la discapacitat que integren la XBRP, definits en el capítol 4, veiem que els principals serveis de l'àrea social d'atenció a les persones estan subjectes a la responsabilitat dels poders públics. Els CET's no estan integrats en aquesta xarxa ni regulats per la legislació de serveis socials²¹⁹.

Què suposa per a les entitats oferir serveis de responsabilitat pública?:

- D'entrada permet contextualitzar i aclarir quin és el lloc dels serveis i prestacions que ofereixen les entitats en el conjunt del sistema.
- Millora les garanties de finançament en un moment en què les entitats són insostenibles econòmicament ja que una de les principals conseqüències de la

²¹⁸ No pretenc en aquesta tesi incidir en l'anàlisi en profunditat del principi de responsabilitat pública ni com l'administració exerceix aquest principi, el que implica fer una anàlisi des de l'acció de l'administració que no ha estat objecte d'aquesta recerca, sinó que volem veure quines són les implicacions segons els agents de les entitats respecte la seva acció de gestió d'uns serveis públics.

²¹⁹ Els serveis especialitzats que ofereixen les entitats subjectes a la responsabilitat dels poders públics són: a) Serveis de suport a la integració laboral, b) Serveis de Centres Ocupacionals per a persones amb disminució. Modalitats: Servei de Teràpia Ocupacional i Servei Ocupacional d'Inserció, c) Habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució. Modalitats: Llars amb servei de suport i Llar residència, d) Serveis de centres residencials per a persones amb disminució

integració dels serveis a la XBSSRP és la *“prioritat en la continuïtat del finançament mentre es mantingui la integració”*.

- Permet ordenar i tipificar els serveis i el perfil d'usuaris adequat per cadascun d'ells a partir de la valoració del grau d'afectació de la discapacitat atorgada pels equips de valoració de l'administració.
- Suposa sistematitzar i ordenar la seva gestió, incorporar en la seva gestió els procediments administratius requerits per les administracions, incorporar persones amb diferents perfils professionals complint els ràtios establert per a cada servei, subjectar-se a les condicions reglamentàries pel que fa als equipaments i instal·lacions, rendir comptes amb els poders públics, etc.
- Tot això empeny o obliga les entitats a institucionalitzar i gerencialitzar la gestió amb les corresponents renúncies, en algunes entitats, pel que fa al lideratge dels familiars en la gestió i en la reducció de la participació activa dels familiars, procés que he abordat en el capítol 5.

Es tracta d'un procés que arrossega les entitats²²⁰. De forma inconscient es produeix una instrumentalització de la seva activitat per part de l'administració, però a la vegada és la clau per al seu creixement i és aquí on ells posen l'èmfasi, especialment els familiars que van ocupar llocs de responsabilitat. Durant aquest període les entitats no són conscients del seu rol com a gestores de serveis públics ni de les implicacions i renúncies a què els sotmet aquesta nova condició. D'entrada el sentir general, sobretot dels familiars, és “gràcies al finançament de l'administració podem tirar endavant”, més endavant el sentir és “els toca, és la seva responsabilitat”. És, doncs, en el procés viscut d'interacció amb l'administració com a gestors de serveis on es construeix la consciència i la materialització de les responsabilitats d'uns i altres.

La seguretat i l'estabilitat (bàsicament econòmica) que atorga a les entitats comptar amb el suport de l'administració pública per a l'oferta dels serveis assistencials/socials, permet a les entitats reforçar la integració laboral de les persones amb discapacitat, com un dels seus objectius prioritaris²²¹.

²²⁰ “Estamos moviéndonos en una dimensión que pese a su carácter no lucrativo no es ajena a las imposiciones de la financiación y que pese a su definición de no gubernamental puede ser sede de poder institucionalizado. No se puede perder de vista que este espacio tiene un gran potencial de ser instrumentalizado desde la lógica del poder y del beneficio que caracteriza los otros dos sectores” (Jerez, 1997: 36).

²²¹ Suposa un nou marc de relacions, més enllà dels poders públics, amb el món empresarial per a la recerca de llocs de treball, bé sigui a través de la inserció a l'empresa ordinària bé a través de contractes amb empreses de diferents sectors participant en els processos de producció dels seus productes, com hem vist en el capítol 6. Cara a l'administració, l'eix de la relació no és centra exclusivament en la dependència respecte el finançament sinó en una relació de base laboral derivada de la contractació dels serveis laborals que ofereixen les entitats per part de l'administració.

Per tant, la capacitat de gestió de serveis de responsabilitat pública i la capacitat de generar una activitat pròpia a través dels CET, ha caracteritzat el creixement i consolidació de les entitats, ha suposat l'ampliació de l'oferta de serveis i prestacions a les persones amb discapacitat contribuïnt, així, a una extensió material de la xarxa de serveis socials i, per tant, a l'increment del benestar de la ciutadania. No hi ha dubte que la capacitat i habilitat de les entitats per articular tot aquest procés ha beneficiat tant els poders públics com les mateixes entitats. La distància analítica que proporciona l'estudi del passat em permet afirmar que s'ha produït una doble instrumentalització:

- Els poders públics s'han servit d'una iniciativa de la societat civil per incrementar una oferta de serveis en resposta al compromís i obligació adquirits amb la ciutadania durant el procés de conformació de l'Estat de Benestar Social.
- Per la seva banda, les entitats s'han servit bàsicament del finançament de l'administració per sostenir uns serveis i subsistir com a entitat mentre han anat desplegant estratègies i serveis per adquirir més nivell d'autonomia i de sostenibilitat econòmica.

Però això no ha estat exempt de costos importants, dels que es pren consciència des del passat i que lliga amb els discursos actuals que encaren el futur. En destaco dos que van entrelligats: s'ha perdut o relaxat la implicació i participació de les famílies i s'han desvirtuat i confós els elements d'identitat amb el conjunt de l'entitat. La imatge de ser l'extensió del braç de l'administració reforça els familiars en l'exercici de reclam d'uns drets, en detriment de la consciència i la coresponsabilització amb les seves obligacions com a familiars que formen part de l'entitat més enllà del seu rol com a consumidors d'uns serveis²²². Estem davant *d'empreses de serveis* des de la perspectiva de l'oferta de serveis. La funció expressiva atribuïda com a central o primordial a les EIS és va diluint durant aquest període i és substituïda, en termes de prioritat, per l'assistencial i la producció de serveis²²³.

²²² En aquest sentit cal assenyalar que l'estructura d'associació o de fundació marca diferències respecte del lloc que ocupen els familiars en les estructures de decisió, contribuïnt a la pèrdua del sentiment de pertinença en el cas de les fundacions i potenciant el rol dels familiars com a consumidors d'uns serveis que l'administració els ha de garantir, desconeixent en molts casos l'origen i el tipus d'institució que els ofereix el servei.

²²³ Alguns autors sostenen que el conjunt de les organitzacions del Tercer Sector no es configura ja amb una identitat singular com a vehiculador de la participació i com a complement de la intervenció pública, sinó com a un sector depenent i residual de la producció de serveis de la administració amb poca possibilitat d'incidència en el disseny de les polítiques socials, quedant la seva funció expressiva reduïda pràcticament a la sensibilització social. Entenc que això no és així en el cas de les entitats estudiades ja que l'acció de reclam de nous serveis per a necessitats emergents ha preservat el seu potencial expressiu. Durant aquest període, però, s'han centrat en consolidar la prestació de serveis de responsabilitat pública i els CET, suposant un parèntesi en l'escolta i l'observació de noves situacions a abordar.

Complir amb la funció assistencial terapèutica les vincula molt estretament amb l'administració pública; complir amb la funció d'integració laboral les vincula amb el món empresarial. Dos marcs relacionals que exigeixen lògiques de gestió diferents i que recauen en les mateixes estructures. La recerca de l'equilibri i l'abordatge de les contradiccions (ideològiques i tècniques) entre aquestes dues funcions ha centrat l'atenció de tot aquest període de les entitats estudiades caracteritzant i justificant el procés d'institucionalització i d'organització interna que he definit.

“Que tenia que ser un CET, que no tenia que ser un CO, sino algo que se pareciera más a la estructura de una empresa y al funcionamiento de una empresa ordinaria, ¡con todos los peros que quieras!”. (Directiu, E.1A)

La precarietat i la inestabilitat que caracteritza les entitats en el moment en què van iniciar uns serveis que en el futur esdevindrien de responsabilitat dels poders públics sumada al context més global de desplegament d'un "sistema" de serveis socials, no els permet prendre consciència de la seva funció com a executors de la programació dels poders públics. És a dir, mentre va ser un facilitador per a les entitats no hi va haver consciència d'entomar una responsabilitat delegada (o inconscientment es van sotmetre a ella) i no va pesar sobre l'entitat. Però la consolidació del conjunt dels serveis socials i la consolidació i acomodació de les entitats resultants de tots aquest procés obre una altra perspectiva de lectura del rol que exerceixen com a entitats. Visualitzen un futur més enllà de la dependència de l'administració i busquen recuperar l'esperit fundacional de servir de forma integral a les necessitats de les persones amb discapacitat. Després d'un període d'un fort vincle amb els poders públics servint, i també, reclamant la responsabilitat pública poden prendre la distància suficient per plantejar-se de nou quina és la seva responsabilitat. He observat canvis en els discursos per part dels gerents i directius (tots ells han viscut aquest període) respecte la relació amb l'administració que reflecteixen dos posicionaments aparentment similars però enfocats des de perspectives diferents. Un primer, posa l'èmfasi en la responsabilitat dels poders públics expressant la percepció que la seva tasca està excessivament centrada en la prestació de serveis públics. Com diu el directiu de l'entitat E.1A *“això ho pot fer qualsevol”* i que creuen que com a entitat poden i han de fer més que això:

“Ens diuen: oh!, és que teniu molta dependència pública!, no és que tinguem dependència pública, és que gestionem serveis públics. Que l'escola privada té dependència pública?, si, clar, és un servei públic”. (Directiu, E.1A)

I, un segon posicionament parteix de superar el deure “de i amb” l’administració. Planteja la necessitat de redefinir la seva pròpia responsabilitat com a entitats cara el sector i cara la societat²²⁴:

“Això pot ser interpretat com prepotència però no ho és, jo penso que és la responsabilitat de la pròpia entitat perquè això es exercir la nostra responsabilitat”. (Directiu, E.2F i E.3F)

El primer posicionament denota una relació de dependència i de subordinació de l’entitat respecte l’administració en el passat i que pesa cara el futur i, en el segon es manifesta la voluntat i la necessitat de buscar una relació de complementarietat i de cooperació. La centralitat de la seva funció com a prestadors de serveis públics, adquirida en un moment determinat de la seva trajectòria, havia restat consciència i prioritat a la seva pròpia responsabilitat envers el col·lectiu de persones amb discapacitat i envers la societat en general, que sempre ha anat per davant de la responsabilització dels poders públics. La recuperació d’aquest atribut és produeix quan les entitats ja estan consolidades, tenen patrimoni i capital propi i quan la lluita es desplaça de la supervivència a la projecció i generació de valor propi. En aquest escenari es pot entendre aquesta cita d’un dels informants com a indicador de l’esperit amb el que cal encarar el futur:

“Perquè hem tingut sempre la sensació en serveis socials que els recursos de què disposem són els que ens donen els serveis socials i hem patit aquest mal, dels recursos escassos. Els recursos no ho són, el recurs temps és escàs, el temps se’ns acaba a tots i això ens genera també una altra responsabilitat molt important que és que no podem tardar massa en fer les coses per les persones amb discapacitat perquè se’ns acaba el temps. La persona que ha estat molts anys al centre i que va morir l’any passat o fa tres mesos, ja no gaudirà de les coses que podem fer en el futur. Això ens obliga a anar ràpid a incorporar millores que puguin repercutir en la qualitat de vida de les persones quan abans millor, no ens podem aturar. Els recursos econòmics no són escassos, som nosaltres els que posem els límits. És la nostra mentalitat, la manca de projectes la que fa que no tinguem els recursos. Si som capaços de generar projectes que tinguin sentit, que motivin, aconseguirem els recursos. Perquè si en un any un CET no ha fet cap projecte no té recursos”. (Directiu, E.2F i E.3F)

A raó del sentir i de les manifestacions dels operadors de les entitats estic d’acord amb Fantova (2008) quan ens diu que el seu principal valor (generalitzant-ho al conjunt de tercer sector) és enfortir sectors i xarxes socials que suposin un impuls dels sistemes públics de serveis socials:

²²⁴ Un dels directius de les entitats E.2F i E.3F, que respon al segon posicionament, està totalment d’acord amb que la funció de gestor de serveis ho pot fer qualsevol, inclòs l’administració, però que la funció d’innovació de recursos no la pot fer el sector públic: “Perquè és impossible que ells puguin fer la funció que fa el tercer sector, el tercer sector prestador de serveis sí, però la resta de funcions socials que fa el tercer sector de cap manera, perquè nosaltres estem activant molts recursos”. (Directiu, E.2F i E.3F)

“Desde nuestro punto de vista no cabe pensar en un tercer sector encajado (ni siquiera centrado) en la gestión de servicios de responsabilidad pública pues, en ese caso, difícilmente podría aportar de forma sostenible los valores sociales añadidos que se esperan de él. El tercer sector, como expresión y acicate del altruismo solidario tiene que hacer posiblemente una aportación al sistema público de servicios sociales todavía más importante que la gestión de servicios de responsabilidad pública, como es la generación de valores que ayuden a ampliar y fortalecer sectores y redes sociales que apuestan cada vez más por el impulso de los sistemas públicos de servicios sociales y, en general, de los sistemas de bienestar en un mundo globalizado”. (Fantova, 2008: 111)

“Como prestadores de servicios ya estamos consolidados, hay que dar un salto... y depende de nosotros ser algo más”

7.1.3. El finançament públic

“Gestionem diners públics”

Al llarg d'aquest capítol hem parlat de *dependència* de les EIS envers l'administració, sobretot pel fet que en una part de la seva activitat són prestadores i gestores de serveis de responsabilitat pública. Estem davant d'una dependència vehiculada principalment a través del finançament. I, a través del finançament, és com l'administració concreta el principi de responsabilitat pública: “*per l'administració pública lo més còmode és finançar*” (Directiu, E.2A), “*Els hi toca, nosaltres estem dins la xarxa pública de serveis socials i som una entitat privada*” (Professional, E.1A).

Sabem que el problema del finançament condiona fortament l'acció que desenvolupen totes les entitats del tercer sector i la dependència que genera és percebuda com un risc o un perill que no només amenaça la seva existència sinó que també pot desvirtuar la seva missió o finalitat constitutiva. Rebre finançament públic no només implica obtenir uns diners amb què fer front a les despeses que generen les activitats i prestacions, sinó que incideix en la pròpia tipologia de serveis a oferir. L'administració, a través de què finança i què no, està establint prioritats i condiona, així, les possibilitats de les entitats. L'acció mediatitzadora dels poders públics respecte de les entitats està estretament vinculada a l'elevada capacitat de resposta de les entitats. És fàcil establir la següent correlació: a més dependència financera menys llibertat en l'exercici de la seva capacitat de resposta. Aquesta correlació pot ser certa per aquelles entitats que només tenen com a font de finançament els fons públics i que, per tant, només activen aquells serveis i accions per les que hi ha garanties de rebre finançament. Així la seva acció es sotmet als criteris de prioritat del

sector públic en detriment, en algunes ocasions, d'una resposta a les necessitats emergents de determinats col·lectius que encara no han estat recollides pels poders públics dins les seves polítiques socials.

En la realitat de les EIS estudiades observo certes peculiaritats i/o singularitats que marquen diferències respecte d'altres entitats que integren el conjunt del tercer sector i que van contribuint a alleugerar la relació de dependència. Em refereixo bàsicament a dos aspectes: en primer lloc a la capacitat de diversificar les fonts de finançament i, en segon lloc, a la capacitat d'aprofitament de les oportunitats que els ofereix la realitat de l'entorn geogràfic més proper amb què han establert sinèrgies de col·laboració. La recerca de finançament és no només una "preocupació" sinó també "l'ocupació" fonamental d'una part important dels agents de les entitats, arribant a convertir-se en un fi en si mateixa.

D'entrada he d'emfasitzar, com ja he dit en altres ocasions, que la valoració de tots els agents que han participat en la gestió i el lideratge de les entitats al llarg de tot el seu procés és que sense el finançament públic no existirien com a entitats i menys encara haurien pogut viure el procés de creixement que han experimentat. Reviso alguns dels aspectes en què ha incidit el finançament per part dels poders públics i en quin moment del procés s'ha produït:

- El pas de l'etapa carismàtica a l'etapa d'institucionalització i organització gerencial es produeix generalment en un context de conflicte econòmic. És decisiva la intervenció dels poders públics que cobreix els deutes adquirits pels primers gestors. Ja he dit, però, que aquesta intervenció està condicionada a la incorporació en la gestió de professionals externs sense vinculació familiar amb les persones afectades per la discapacitat psíquica. En aquest moment els poders públics utilitzen el finançament com a instrument per influir en aspectes interns i organitzatius de les entitats que, fins al moment, havien gaudit d'una total autonomia, al marge de l'establerta per les disposicions legals que regulaven l'associació com a forma jurídica adoptada. Aquest "finançament condicionat" (tots ho són!) pot ser interpretat com una "intromissió" en la dinàmica interna de les EIS com un exercici del poder dels òrgans públics. També és interpretat com una exigència que, a mig termini, és favorable ja que la nova estructura aporta les condicions més òptimes per desplegar tots els serveis d'integració laboral. Per altra banda, l'exemple de centres com l'entitat E.2A ens indica que aquest procés també s'hauria pogut fer igual sense la intervenció de l'administració ja que una gerència professionalitzada no és l'únic element que

explica el procés seguit per les entitats. En aquest sentit, sota la base d'una gestió en mans de familiars, s'ha arribat al mateix nivell de desplegament i consolidació en serveis i en qualitat dels serveis.

- El finançament de serveis que són tipificats per la legislació de serveis socials com de "responsabilitat pública" aporta garanties de continuïtat en la seva prestació, allibera o alleugera la lluita constant dels promotors per la recerca de finançament, estabilitza l'activitat assistencial i terapèutica i reforça les condicions més idònies per prioritzar el desplegament de les activitats d'inserció laboral. En l'actualitat, per a la majoria de les entitats, suposa la garantia de la continuïtat de l'activitat de les entitats:

"No ho podríem fer sols. Això està pagat la meitat per la Generalitat. La meitat del Taller està pagat per la Generalitat". (President, E.1A)

"Si la administració deja de financiar tenemos que cerrar". (Professional, E.1A)

Aquesta cita posa l'èmfasi del finançament públic no només com una garantia de continuïtat dels serveis de responsabilitat pública, sinó que sosté l'existència del conjunt de l'entitat. En canvi d'altres agents posen l'èmfasi en la dependència només pel que fa al finançament dels serveis del nivell assistencial (de responsabilitat pública):

"A nivell assistencial no tenim cap altra mena de finançament que no sigui l'aportació d'uns mòduls a partir d'unes persones ateses i a partir d'uns professionals que ells et marquen. Aquest és el punt de partida. (...) El finançament és aquest, és insuficient i no respon realment a les necessitats de suport que té la persona en funció de la seva discapacitat sinó que respon a una valoració molt estàndard definida prèviament". (Professional, E.3F)

Així expliquen la insuficiència d'aquest finançament per donar una resposta de qualitat a les necessitats reals de suport del col·lectiu. Una de les singularitats de les entitats estudiades és que han buscat estratègies econòmiques correctores dels dèficits de finançament públic: la diversificació de les fonts de finançament i, sobretot, els beneficis obtinguts a través de l'activitat de producció realitzada pels treballadors amb discapacitat dels CET, beneficis que com a empresa sense afany de lucre es reverteixen en el conjunt de l'activitat desenvolupada pel conjunt de l'entitat.

- L'aportació de diner públic ha estat clau per sostenir el cost derivat de la construcció dels edificis i instal·lacions que constitueixen l'actual patrimoni de les entitats. Els mecanismes adoptats, tant per l'administració autonòmica com per les locals han estat des de l'aportació de capital (bàsicament subvencionant), la cessió de terrenys i edificis, fins a la seva compra.

- La contribució al finançament d'activitats i que no entren dins la programació de les administracions, és un dels altres àmbits. Generalment aquest tipus d'activitats estan subjectes a la disponibilitat pressupostària de l'administració i a la modalitat de la subvenció com a canal de finançament. És precisament aquesta modalitat de finançament la que no només reforça la dependència sinó que subjecta l'activitat de les entitats a la discrecionalitat en l'adjudicació de recursos públics i empeny a una actitud clientel·lar envers l'administració ja que porta les entitats a assumir els objectius d'aquesta com a propis.

La diversitat de fonts de finançament per la qual han optat les EIS estudiades ha estat una bona estratègia per reduir el seu clientelisme envers els poders públics. Donat que l'interès en reduir la dependència és de les pròpies EIS, són diversos els autors que els emplacen a buscar noves estratègies de cooperació²²⁵. Tasca gens fàcil si considerem que fins ara les entitats han lluitat per mantenir-se en el mercat i consolidar-se com a prestadores i productores de serveis sense parar massa atenció a les oportunitats que els podia oferir la col·laboració amb el conjunt del sector. I, també, si considerem que la precarietat econòmica que les ha caracteritzat fins fa poc ha reforçat el poder d'aquella instància que els pot oferir allò que a ells els manca. Per buscar estratègies cooperatives i guanyar en nivell d'autonomia s'ha d'estar en una relació de reciprocitat, posant èmfasi en què hi guanyen els dos que entren en relació i, per això cal tenir consciència, uns i altres, del valor afegit que aporten les EIS al conjunt del sistema. Les condicions actuals en fan pensar que ara estan en situació de plantejar-se moure fitxa.

Les principals crítiques de les persones entrevistades, no es dirigeixen tant al finançament públic com a la forma com s'instrumentalitza o es materialitza aquesta relació en termes econòmics, bàsicament la subvenció com a mecanisme de finançament. Es reflecteix doncs, que el que genera dependència i clientelisme no és que els fons siguin públics sinó la manera de distribuir-los. El que preocupa als agents de les entitats són els mecanismes que s'han articulats i els efectes que estan produint en les entitats.

²²⁵ "Sería necesario que los agentes actuantes en el Tercer Sector definiesen una estrategia cooperativa sobre la que se asienten unos nuevos criterios de relación con la administración dirigidos tanto a reducir la dependencia financiera de las subvenciones como a reducir la discrecionalidad en la adjudicación de recursos públicos. Con estos objetivos, se debería tender hacia una financiación mixta (pública/privada/propia) de estas iniciativas: siempre que la fuente de financiación sea una sola, ya sea totalmente pública o totalmente privada, se corre el riesgo de adoptar una actitud clientelar hacia el donante que, en última instancia, al colocar al donante en una situación de poder respecto de estas iniciativas, lleva a asumir los objetivos del donante como propios". (Jerez, 1997: 38-39)

Això em porta a la necessitat de revisar els diferents *mecanismes de finançament* que vertebrin la col·laboració en termes econòmics entre les EIS i el sector públic. Sajardo (1997) els diferencia en tres grans grups segons la forma com arriba el finançament a les entitats:

- de forma directa, on hi tindríem les subvencions, els contractes, el concert i els acords per serveis i subvencions condicionades²²⁶,
- de forma indirecta on hi inclou els subsidis de demanda²²⁷ i,
- els de forma oculta, que integren les deduccions impositives i les exempcions tributàries.

En aquest treball abordo les formes de finançament directe i més concretament la subvenció i el concert que són les dues modalitats que especifica el decret 284/1996 de regulació del sistema de serveis socials en referir-se a la coordinació, col·laboració i cooperació amb entitats que prestin serveis socials²²⁸. M'interessa parlar de la subvenció en tant que és la modalitat de finançament que predomina en les entitats estudiades i del concert en tant que s'aventura com una de les modalitats en el desplegament del nou marc legislatiu dels serveis socials a Catalunya.

1. La *subvenció* és el principal mecanisme de finançament directe, que consisteix en una transferència monetària que pot estar condicionada a la realització de certes activitats d'interès públic en el marc de col·laboració entre el sector públic i les EIS. Les administracions públiques practiquen per aquest mitjà la gestió o provisió indirecta de serveis. És tracta de la principal modalitat de finançament per a les EIS a raó de l'art. 38 de decret 284/1996 quan es refereix a les entitats destinatàries de les

²²⁶ Els contractes vinculen les EIS al sector públic establint una sèrie d'obligacions legals, mitjançant les quals el sector públic realitza transferències monetàries o en espècie per a que les entitats realitzin certes activitats concretes. L'aspecte negatiu d'aquest instrument és que pot convertir les entitats en simples executores de serveis d'activitats fixades unilateralment pel sector públic. A més a més el compliment del contracte pot generar una excessiva despesa material i humana, així com una situació deficitària i desestabilitzadora si no reben una quantia equivalent als costos de producció i distribució. Entre les subvencions i els contractes trobem els acords per serveis i les subvencions condicionades que integren mecanismes propis de les subvencions, com l'alta discrecionalitat en el seu atorgament, i elements del contracte com el disseny estricte i meticulós de l'activitat a realitzar.

²²⁷ El subsidi de demanda consisteix en un increment del poder de compra dels usuaris mitjançant un suport monetari (abonament o val) perquè aquests puguin adquirir els béns i serveis oferts per les entitats no lucratives. L'aspecte negatiu (Salas, 2006) d'aquest mecanisme, fonamentat en la teoria de l'elecció del client, és que quan s'incrementa el poder de compra del client les entitats no lucratives es veuen sotmeses a la mercantilització de les seves activitats, així com a una major competència amb el sector privat (Salamon, 1987).

²²⁸ Els concursos públics, a partir dels quals les entitats estableixen contractes amb l'administració per la realització de tasques i serveis comunitaris com la jardineria dels espais públics, la neteja de boscos, la senyalització vial, etc., que els proporcionen llocs de treball per a les persones amb discapacitat, els he abordat en el capítol 6. Entenc que a partir d'aquest mecanisme l'administració esdevé una font de finançament més per a les entitats en igualtat de condicions amb d'altres empreses.

subvencions concretament a les “*entitats de serveis socials públiques o privades d'iniciativa social*”.

Tots els serveis que ofereixen les EIS objecte d'estudi d'aquesta tesi estan subjectes a través de diferents regulacions a la subvenció com a instrument de finançament:

- Pel que fa als serveis de residència i als serveis de CO existeix un Conveni de Col·laboració entre les EIS i la Generalitat a partir del qual les entitats es presenten a la convocatòria pública que subvenciona aquests serveis (fins ara de caràcter anual però que l'última passa a ser per tres anys)²²⁹.
- Pel que fa al CET, existeixen dues modalitats de subvenció que responen a convocatòries diferents de caràcter anual: per una banda, la subvenció salarial, que consisteix en el 50% del Salari Mínim Interprofessional per cada treballador del CET; per altra banda, existeix una convocatòria de subvenció per als serveis de suport als CET (Serveis de Suport a la Integració Laboral (SSIL) i el Servei Complementari d'Ajustament Personal i Social (SCAPS).
- La resta de serveis i activitats que no formen part dels serveis de responsabilitat pública també estan subjectes al finançament via subvencions, en aquest cas no només de ma de l'administració sinó d'altres entitats privades.

“A nivell de finançament tens lo que són els serveis ordinaris que reben les subvencions de l'ICASS pertinents per mòduls, per persona. Això cobreix el cost dels professionals que es destinen a l'atenció d'aquells serveis. Quan vols crear alguna cosa nova fas un expedient d'inversió, que t'aproven o no t'aproven en funció de com vagi el tema de pressupostos. (...) Llavors surten convocatòries i ens presentem a les convocatòries, totes les que surtin, totes les que hi hagin. Si s'aproven o no depèn d'on es presenti, és a dir, en funció de la convocatòria que surt. L'entitat recull els projectes que es vol fer, ja tenim una mica la idea escrita i a partir que surt una nova convocatòria busquem els projectes que més s'hi adiuen. I, vingal!”. (Professional, E.2F)

La subvenció, però, aporta diversos inconvenients a les entitats. En primer lloc, genera molta incertesa en la gestió econòmica i posa en perill les garanties de continuïtat dels projectes. És fàcil que es produeixi una revocació o reducció de la quantia assignada just quan el projecte ja està iniciat, però el més habitual és que es produeixen retards en els pagaments.

“Ho paga la Generalitat, però atraçat. Encara ens deuen el mes de gener (estem al març). Mentrestant a pagar nosaltres, espavila't!. Obrir crèdits com molts han hagut de

²²⁹ L'art. 45 del decret 284/1996 de regulació del sistema de serveis socials especifica els requisits per subscriure convenis de col·laboració per al manteniment d'entitats d'iniciativa social: que es tracti d'un Servei o establiment inscrit en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials, que especifiquen el règim de funcionament i accés dels usuaris als serveis i el sistema de finançament d'aquests i que justifiquen les despeses de manteniment en funció dels usuaris de l'exercici corrent i dels estats financers de l'exercici anterior. En el cas dels serveis de residència es dona també el copagament per part de l'usuari, mentre pels Serveis de Centre Ocupacional el finançament només prové de subvencions”

fer i fan. Nosaltres tenim la sort de guanyar-nos la vida i no cal demanar-los ara; però no sempre ha estat així". (President, E.1A)

Aquesta és la manifestació d'una de les informants respecte el nou projecte de Servei Pre-laboral per a persones amb malaltia mental:

"El servei pre-laboral és un projecte nou, que hem iniciat i que el tenim registrat, però no tenim subvenció. Ens van dir, el gener passat, que ens donarien aquesta subvenció, després ens van dir que al juny, després ens van dir que al setembre, i ara ens han dit que al gener. Ja ho veurem!. És a dir, hem passat tot un any. Estem donant servei a persones amb malaltia mental, que no tenen res a veure amb la problemàtica que genera una persona amb discapacitat intel·lectual. Necessiten més hores de psicòleg, més hores de personal per fer les tutories. Nosaltres estem fent les tutories, donem aquest servei, però no ens paguen la totalitat del personal perquè ens diuen que per aquest any no tenen pressupost. (...) Em sembla vergonyós que em diguin que al gener ja ho veurem, quan aquesta història la portem des del 2006 i ens van prometre que al gener del 2007 ho subvencionarien. (...) Han de donar resposta, perquè això ho podem fer un temps provisional però després arribarà un moment que si no mouen ells fitxa, hauréu d'arribar a la decisió que...". (Professional, E.2F)

Altres exemples els trobem amb el tema de les residències. Un dels casos és el de l'entitat E.3A que, un cop construïda i equipada la residència, va haver d'estar un any sense entrar en funcionament perquè el finançament que rebien a través de les subvencions era insuficient. A més a més, cal tenir en compte que l'administració només fa l'aportació per plaça i que el manteniment de les instal·lacions va a càrrec de les entitats (aquest tema és comú en tots els serveis i en totes les entitats).

Un segon aspecte en què incideix la subvenció de forma negativa és que la planificació i organització del treball de les entitats està subjecta als objectius i ritmes que marca o dóna prioritat l'administració en les convocatòries de les subvencions²³⁰. Això, sumat als tràmits burocràtics molt lents i feixucs per part de l'administració, arrossega les entitats a establir processos de gestió també burocratitzats per poder adequar-se als requisits de les convocatòries. Pot paralitzar, en alguns moments, determinades activitats de les entitats i condicionar la seva oferta, sempre en detriment del seu dinamisme i la seva adaptabilitat, trets distintius que les ha caracteritzat des de sempre.

És evident que aquests dos elements afecten molt més les EIS en moments de precarietat econòmica que tenen més dependència financera dels fons públics. A fi de reduir l'impacte de les conseqüències negatives, les EIS estudiades han generat estratègies per aconseguir tirar endavant amb els projectes. Destaco la recerca

²³⁰ L'art. 40 del decret 284/1996 de regulació del sistema de serveis socials especifica clarament que l'ordre de la convocatòria concretarà els programes subvencionables, les partides pressupostàries corresponents i establirà les prioritats a atendre en funció de la planificació vigent.

d'altres fonts de finançament i l'ús dels beneficis econòmics obtinguts pels treballadors amb discapacitat intel·lectual dels CET per cobrir els dèficits d'altres projectes. Puc dir que malgrat la bonança econòmica que expressen tenir actualment les entitats, la lluita per la recerca d'estratègies econòmiques per acomplir amb la seva missió ha estat una constant al llarg de la trajectòria de les entitats, sempre caracteritzada per la incertesa i la inestabilitat respecte les garanties:

“L'entitat, ara, més o menys té una solvència, però sempre ha fet anar molt malament. L'entitat té una solvència i té una pòlissa de crèdit. Però jo recordo els inicis en què les subvencions venien amb retard, com pagues les nòmines?. Havíem de fer mans i mànigues, perquè no teníem líquid. Explica als treballadors que no podran cobrar fins al mes següent!. Ara perquè l'entitat ha anat creixent, té una solvència i pot, d'alguna manera, apostar per aquí”. (Professional, E.2F)

S'observa altres contradiccions en la relació de finançament que mantenen les EIS amb els poders públics a través de les subvencions. Les entitats estan subjectes a una rigurositat en els plantejaments dels projectes que presenten a les convocatòries de subvencions i han de respondre als processos estandaritzats determinats per les administracions. S'entén que respon a la responsabilitats dels poders públics d'ordenar i regular l'oferta de serveis i, sobretot, de controlar el destí dels fons que s'han recollit per via impositiva als ciutadans i que són transferits a les entitats. Però aquesta responsabilitat va més enllà de la transparència en el rendiment de comptes de l'ús dels fons públics, de manera que el control i la regulació també es justifiquen perquè les entitats produeixen béns i serveis objecte de drets socials i això implica que els ciutadans tenen el dret d'exigir no només utilitzar uns serveis sinó també rebre uns serveis de qualitat. Atenent aquest doble sentit en la realitat la funció de control, inspecció i avaluació, que és una obligació de l'administració inherent a la funció reguladora, està centrada bàsicament en la rendició de comptes. Les entitats han de justificar el destí del diner rebut de forma molt acurada i rigurosa, però els agents de les entitats constaten la poca o nul·la supervisió per part de l'administració de la qualitat real dels serveis que ofereixen als seus usuaris, essent en alguns casos percebuda com un tràmit que ja queda reflectit tant en les propostes de projectes com en els programes individuals:

“La implicación es que pagan y que tu tienes que cumplir con los requisitos que ellos te exigen. Tienes que presentar el programa individual, pero es un mero trámite. Tú los puedes hacer todos iguales como churros y no pasa nada. No vienen a ver si realmente los hacen o si se evalúan. Es un mero trámite administrativo y ya está”. (Professional, E.1A)

Molts coincideixen en que la inspecció és bàsicament de caire reglamentista i centrada en la valoració del compliment de la normativa estipulada pel que fa a les instal·lacions i equipaments. Veiem com ho expressen:

“Aquesta qüestió, aquesta idea de funcionari. La llei diu no sé què!, vostè no compleix la llei i li posaré una sanció!”. (President, E.3A)

“S'inspeccionen temes de seguretat. No inspeccionen el que haurien d'inspeccionar. Se suposa que confien amb l'entitat, però bueno... pot ser desconfiança i irresponsabilitat. Quan et diuen: tal dia vindrem i mirarem això, ho tens preparat i ja està!. (President, E.1A)

Sembla que hagi de ser innecessari ja que la convocatòria vincula la concessió de la subvenció a la presentació d'un projecte concret. Pot ser que es doni per suposat que només amb el plantejament del projecte subvencionat hi ha les garanties de qualitat dels serveis prestats. Sabem però que no sempre la concessió d'una subvenció depèn de la qualitat del projecte. Espadas (2006) assenyala que des de la perspectiva de l'administració aquesta manca de control no és atribuïda a criteris de clientelisme, ni d'amiguisme sinó, en moltes ocasions, a la manca de recursos de la pròpia administració per a fer un seguiment i una avaluació. Sembla que l'administració d'alguna manera assumeix que l'ajut el dona a l'organització més que al projecte, com una eina per afavorir el creixement i consolidació de les associacions i, per tant, la subvenció esdevé un fi en si mateixa i no com un mitjà per cobrir les necessitats dels ciutadans mitjançant un projecte concret²³¹.

2. L'altre mecanisme de finançament de forma directa per part de l'administració pública al que faig referència és el *concert*²³². El concert és un tipus de contracte administratiu mitjançant el qual una entitat no lucrativa adquireix per acord directe el caràcter contractista del sector públic. Actualment, en les EIS estudiades, aquesta modalitat s'aplica als serveis d'escolarització i a un nombre determinat de places de residència en algunes entitats²³³. La valoració que en fa el president i directiu de l'entitat E.3A centra l'avantatge d'aquesta modalitat en què la gestió de la nòmina dels treballadors de l'escola la fa el Departament d'Ensenyament, malgrat que el contracte laboral del personal és amb l'entitat. El principal inconvenient és que les condicions del

²³¹ “Las subvenciones son entendidas como ayudas o “caridad” para que puedan sobrevivir las entidades y por lo tanto no es determinante una evaluación rigurosa ni un seguimiento de resultados. Se olvida que el objetivo central de las subvenciones tal y como están planteadas formalmente, es el desarrollo de unos proyectos que den respuesta a las necesidades y los derechos de los ciudadanos” (Espadas, 2006: 173-174).

²³² Modalitat de finançament dels serveis que s'aplica a serveis d'ensenyament i de sanitat, principalment, en tant que són serveis universals.

²³³ Recordo que el servei d'escola d'educació especial només l'ofereixen les següents entitats: E.3A, E.1C i E.2C.

concert són gairebé les mateixes que l'administració pot tenir amb una escola ordinària. S'expressa, així, una certa contradicció pel fet que les necessitats d'atenció especial dels nens i nenes amb paràlisi cerebral requereix molta més despesa en personal de suport i en equipaments especialitzats:

“El tema d'estar concertat té l'avantatge que tenim cobertes totes les despeses de personal i les beques les podem anar sol·licitant. Podem anar negociant amb ells. A la contra és que és un concert com el que podria ser amb qualsevol escola ordinària, però amb ràtios diferents amb el tema de personal. Amb el tema de personal s'apliquen ràtios però amb el tema de material no. Jo ara he de tenir una sala de fisio o multisensorial i requereix molta inversió i manteniment, i això no ho cobreix”.
(President, E.3A)

En principi, a nivell teòric, aquest instrument és valorat com el més adequat per vincular l'exercici de la responsabilitat pública amb el reconeixement i integració de la iniciativa social. D'acord amb Fantova (2008), ara per ara, entenc que un règim de concert és la millor expressió d'una aliança estratègica entre el sector públic i la iniciativa social. És una aliança que es justifica pel valor social afegit d'aquestes entitats, de moment insubstituïble en l'àmbit dels serveis socials però particularment en l'atenció i integració social i laboral de les persones amb discapacitat²³⁴. Mitjançant el concert, les administracions públiques poden incorporar a l'àmbit del sistema públic de serveis socials activitats i programes duts a terme per la iniciativa social (també per la iniciativa mercantil), reconeixent i potenciant les seves senyes d'identitat i creant i mantenint les condicions per una relativa estabilitat de les persones i organitzacions que presten els serveis. Entenc que és un tret molt important per atendre el cicle vital de necessitats de les persones amb discapacitat. Aquesta perspectiva de reconeixement de l'aportació de les EIS i de l'ús del concert per a la iniciativa social queda expressada en el preàmbul de la Llei 12/2007 d'11 d'octubre de serveis socials a Catalunya quan diu: *“(…) cal reconèixer el paper essencial de les entitats del tercer sector en la creació del model de serveis socials a Catalunya i de l'extensa xarxa que posen a l'abast de les persones en situació d'exclusió social, de risc o de vulnerabilitat. És per això que cal garantir l'establiment d'un model de cooperació i concertació públic i privat que les fomenti i doni estabilitat, i també prioritzar l'aplicació de clàusules socials en la contractació per la gestió de serveis públics”*.

En l'articulat de la llei, però, no hi ha referències massa explícites dels mecanismes de finançament a les entitats privades. La condició d'entitat d'iniciativa privada (social o

²³⁴ Aquesta aliança podria finançar (si bé de forma relativa) el caràcter desmercantilitzador de l'acció pro benestar i, en particular, del sistema públic de serveis socials. “Estamos conectando con una de las claves del actual debate europeo sobre los servicios sociales de interés general, en el que se trataría de preservar valores y redes que la dinámica del mercado no necesariamente reconoce” (Collectif SSIG, 2007, citat a Fantova, 2008: 109).

mercantil) acreditada comporta establir un conveni de col·laboració amb l'administració i el dret de prestar serveis amb finançament públic (art. 70 de la Llei 12/2007), però no defineix els mecanismes. També especifica que la Generalitat ha de finançar els serveis especialitzats corresponents a prestacions garantides a tots els titulars de serveis acreditats dins la XSSAP d'acord amb els mòduls socials (s'entén el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social) determinats per la Generalitat, però tampoc s'especifica com es regula aquest finançament.

Estem, doncs, davant d'un període de transició determinat pels canvis en la regulació legal dels serveis socials que situa les EIS davant d'un panorama molt incert donat que no es coneixen ni les condicions ni les implicacions, en aquest cas del que suposa la concertació per l'activitat i la gestió de les EIS. Aquesta indefinició genera dificultats en la gestió actual de les entitats, en tant que no poden fer plantejaments de nous serveis, nous projectes o noves iniciatives empresarials a llarg termini. Podem apuntar, però, que pot tenir un impacte i unes conseqüències diferents per a les entitats en funció de la seva forma jurídica, sobretot per les entitats constituïdes com a associacions que centren la seva estructura jurídica en les famílies d'afectats i que es caracteritzen per oferir serveis als seus socis. La concertació implica que les places dels serveis són de l'administració, en el sentit que les finança i pot decidir qui les ha d'ocupar. Així, si els beneficiaris dels serveis poder no ser socis, què passa amb els socis? Per altra banda, una associació de familiars no té la consideració d'empresa i això pot influir en les condicions que regularan en el futur els CET des del Departament de Treball. Recordem que actualment l'activitat de producció del CET és una font important de finançament per sostenir econòmicament la insuficiència del finançament públic. Estem, doncs, davant d'un nou escenari en què les associacions de familiars poden presentar més vulnerabilitat i poden veure perillar la seva continuïtat si no es fan diferents replantejaments i, probablement, un d'ells sigui la seva forma jurídica.

Altres cop veiem que les EIS s'han d'adaptar a les exigències imposades pel sector públic debilitant la seva capacitat de flexibilitat i d'adaptació a necessitats emergents, sotmetent les entitats als seus criteris i requisits i fent més rígids tots els processos de gestió. Estic segura que s'obre un altre moment de grans canvis (similar al que van viure amb el procés de professionalització de la gestió de les entitats, de burocratització i/o d'institucionalització) que s'haurà de concretar en un futur a curt i mig termini i que determinarà la posició de les EIS en el futur dels sistemes públics de serveis socials. El lloc que ocupin les entitats vindrà determinat per la capacitat i les estratègies de les entitats d'adaptar-se al nou escenari que determina la nova

legislació de serveis socials i d'atenció a la dependència. En aquest context és clau la tendència, que ja han iniciat algunes de les entitats, de generar relacions, intercanvis i aliances amb entitats del mateix sector i amb d'altres agents socials com a resposta a un nou reclam de competitivitat que està emergint.

7.2. Relacions amb l'entorn més proper.

“Hem buscat un arrelament en el territori. (...). L'administració té el seu paper, però la societat en general també. La societat que viu en aquest territori ha de ser el que en diem “socialment responsable”. (Professional, E.2F)

La realitat de les EIS les empeny a establir relacions i vincles amb agents i operadors socials externs que incideixen en diferents àmbits de la vida i funcionament de les entitats i que s'estructuren en base a unes condicions diferencials respecte el moment de la seva trajectòria.

Algunes d'aquestes relacions obeeixen bàsicament a la combinació de diferents factors:

- La proximitat territorial, en tant que operen en el mateix entorn local i cobreixen una determinada àrea d'influència. Es generen sinergies col·laboratives i interacció amb agents i institucions locals i amb empreses mercantils de diferents sectors econòmics en funció de la ubicació de les diferents instal·lacions i equipaments de les entitats dins del conjunt urbanístic de la ciutat. On estan ubicats i la dispersió i/o concentració dels diferents serveis en una determinada zona (centre ciutats o polígons industrials) condiciona els agents amb què entren en relació, incideix en les possibilitats de desplegar determinats serveis i en la visibilitat i el coneixement del conjunt de l'entitat i de la realitat social i laboral de les persones amb discapacitat²³⁵.
- La realitat social, cultural i econòmica de l'àrea geogràfica d'influència incideix en les possibilitats d'interacció de les EIS amb el seu entorn més proper i influeix en

²³⁵ “Per l'associació que som, la gent la coneix poc. La gent de R. ens coneix poc, no saben què fem. Té a veure amb treballar amb el sector de disminuïts i estar al polígon”. (President, E.1A)
“Aquí la gent estan molt acostumada a veure'ls per tot arreu, els veuen treballant, en les fetes, en les inauguracions, en totes les activitats que es fan hi son. Cada vegada és més normal. Estan més integrats”. (President, E.3F)

el tipus d'activitat i de serveis que ofereixen les entitats. Explica alguns dels trets diferencials que caracteritzen unes entitats respecte d'altres.

- La consciència, les capacitats i les pràctiques que han adoptat les entitats per establir vincles amb el seu entorn. La possibilitat de visualitzar els diferents agents i operadors externs més propers en termes d'oportunitats (i no d'amenaques) està estretament relacionada amb la realitat interna, bàsicament organitzativa i de finançament de les entitats. Hem vist com les entitats han viscut diferents processos de canvis interns i, per tant, també han variat les necessitats i la capacitat de les entitats de mirar cap al seu entorn i, sobretot, la posició que ocupen en aquesta interacció.
- La necessitat i/o la voluntat d'unir esforços i experiències que reforcin cadascuna de les entitats i la necessitat d'augmentar la capacitat d'incidència social i política del conjunt del sector, creant així un important capital social. Són la base de les motivacions i principis que estructurin la relació entre entitats del mateix sector, on el factor de proximitat pot ser present però no és determinant.
- Factors claus inherents a l'organització interna de les entitats que han possibilitat que puguin mirar cap enfora i generar sinèrgies de col·laboració en termes de coresponsabilitat, d'entre els que destaquem: una organització interna i de lideratge funcional i consolidada, una estabilitat econòmica i una clara definició i ordenació de les prestacions i serveis que ofereixen.

En termes generals, els vincles de les EIS amb els diferents agents, institucions i organitzacions del seu entorn més proper (geogràfic o d'àmbit d'intervenció) han estat caracteritzats al llarg de la seva trajectòria pel trànsit d'una relació feble, esporàdica i condicionada per la subordinació a les exigències i condicions relacionals determinades pels altres a una relació de reciprocitat (en alguns aspectes), de complementarietat, de complicitat i de coresponsabilitat. És evident, però que no s'ha donat per igual en totes les entitats, ni tampoc en el mateix moment.

“És una estratègia de coresponsabilitat amb el territori, amb les administracions, amb els sectors que tenen més dificultats i una atenció activa en la resolució d'aquests problemes. El que ens aporta és una coresponsabilitat de la resta d'agents cap a la inserció laboral i social de les persones amb discapacitat, penso que no fem les coses perquè sí, sinó que veiem que tot té el seu retorn”. (Directiu, E.2F i E.3F)

Estem davant d'organitzacions que tenen un rol cada vegada més important en la nostra societat com a agents de transformació social i que esdevenen un important "capital social" per a la nostra societat²³⁶. Els estudis teòrics i empírics sobre el capital social des de l'antropologia, l'economia, la història, la sociologia i la psicologia ens proporcionen un paradigma interdisciplinari amb una gran varietat d'enfocaments i postures que emfasitzen la capacitat de mobilitzar recursos, la pertinença a xarxes, les fonts que l'originen, les accions individuals o col·lectives i les conseqüències i resultats que generen. El capital social es refereix a una realitat menys tangible que el capital humà (coneixements) o el capital físic (béns materials), però resulta també decisiu per a l'activitat productiva, la satisfacció de les necessitats personals i per al desenvolupament comunitari.

Per a alguns autors és un tipus d'actiu que resideix en els vincles entre les persones i no en les persones mateixes. Entenc que el capital social d'una persona és la seva xarxa de vincles, la seva relació amb aquests vincles i la qualitat dels recursos que circulen en aquesta xarxa. Les EIS que poden contribuir a una major densitat de xarxes de cooperació, fer créixer els vincles de confiança social i, indubtablement, potenciar el seu important capital social. Alguns dels elements claus de la contribució de les entitats en la creació de capital social són:

- Les xarxes socials, que fan créixer els fluxos de solidaritat, la capacitat de defensa d'interessos i drets i l'obtenció i l'ús de la informació.
- Els valors ètics i les normes socials, no com a limitacions de la llibertat individual, sinó com la condició prèvia per a qualsevol tipus de cooperació.
- La construcció de confiança social o legitimitat.

A continuació abordo com s'ha caracteritzat la relació de les EIS estudiades amb diferents agents externs. En primer lloc, i d'acord a la proximitat geogràfica, amb les administracions locals i amb persones particulars i organitzacions de diferents àmbits que desenvolupen activitats en l'àrea geogràfica d'influència de les entitats que han estat molts significatives per algunes entitats. En segon lloc, amb altres EIS, properes o no a nivell territorial, que s'inscriuen en l'àmbit d'intervenció de la discapacitat intel·lectual.

²³⁶ Pierre Bourdieu defineix el capital social com el conjunt de recursos reals o potencials a la disposició dels integrants d'una xarxa durable de relacions més o menys institucionalitzades. James Coleman com els recursos socioestructurals que constitueixen un actiu de capital per a l'individu i faciliten certes accions comunes de qui conformen aquesta estructura. Robert Putnam es refereix als aspectes de les organitzacions socials, com les xarxes, les normes, la confiança, que faciliten l'acció i la cooperació en benefici mutu.

7.2.1. Els veïns: l'administració local

La dinamització comunitària i la creació i vertebració de teixit social són funcions que s'atribueixen pràcticament de forma generalitzada a les organitzacions del Tercer Sector. Quan aprofundeixo, però, en els discursos dels informants sobre les pràctiques concretes que desenvolupen les entitats, he trobat perspectives diferenciades entorn a dues posicions: una de base assistencial i sustentada en el binomi necessitat-recurs i l'altra d'abast més col·lectiu i comunitari.

En el discurs assistencial es destaca la funció de les entitats de produir serveis personals per donar resposta a una situació determinada sense la necessitat d'incidir en altres aspectes que afectin a la comunitat. La seva funció social es tradueix en un compromís solidari amb les persones que tenen determinades necessitats. Les seves relacions amb l'entorn comunitari són reduïdes i no tenen perquè estar vinculades a un espai geogràfic de referència.

La segona perspectiva sosté que l'acció col·lectiva no acaba en la pròpia organització, sinó que la transcendeix. El compromís d'una entitat amb el seu entorn per a contribuir a la dinamització social i al desenvolupament comunitari no depèn de la naturalesa dels serveis que presta sinó que són els principis que sustenten l'organització els que influeixen en la perspectiva de treball. No es tracta només del compromís d'una entitat amb el seu entorn sinó també de la recerca del compromís de l'entorn envers l'acció de les entitats. Es busca un efecte de retroalimentació entre l'organització i els diferents agents de la comunitat generant valors afegits de cara la creació de béns relacionals, però també responent a estratègies socials i empresarials que afavoreixin l'activitat de les entitats.

Les dues perspectives les trobem en cadascuna de les entitats (en unes més que en d'altres) en les diferents etapes que han caracteritzat el seu procés de creació, creixement i consolidació. En algunes recerques sobre el conjunt del Tercer Sector s'aprecia una tendència cap a models d'intervenció orientats a les persones per part de les organitzacions i una reducció de la perspectiva comunitària. En canvi, en el procés viscut per les entitats observo la tendència a transcendir de la dimensió concreta que les afecta (l'atenció a les persones amb discapacitats) per arribar a connectar amb la comunitat i altres organitzacions i ampliar, així, el seu horitzó de relacions i de col·lectiu de referència. En aquest sentit, les organitzacions d'afectats

estan generant un tipus de relació que crea una dinàmica de cooperació i de treball conjunt. És una dinàmica que no es pot generalitzar tot el conjunt d'organitzacions del Tercer Sector, sobretot aquelles que en els seus inicis van contribuir a la vertebració del teixit social (pensem en les associacions de veïns) i que actualment han perdut aquesta capacitat.

La perspectiva d'anàlisi processual de la vida de les entitats em permet observar alguns dels principals aspectes que han vertebrat la relació amb altres organitzacions i agents de l'entorn bàsicament, però, amb l'administració local.

1. Un dels aspectes a partir dels quals s'han establert relacions de col·laboració al llarg de tota la trajectòria de les entitats és *l'adquisició, la construcció i l'adequació de les instal·lacions i equipaments*. Han estat diferents els mecanismes i pràctiques utilitzades: cessió de terrenys, cessió temporal d'aules, cessió temporal d'edificis, permutes de terrenys, acords de propietat temporal, donacions de terrenys en testament, subvencions d'obres, compra de terrenys i de naus, entre d'altres. I, també diferents han estat els agents locals que hi han contribuït: ajuntaments, Diputació, consells comarcals, Arquebisbat, ordres religioses, Creu Roja, ONCE, entitats bancàries, ciutadans a títol privat i particulars membres de l'associació

Aquestes estratègies i aliances van ser claus en els inicis donada la seva precarietat econòmica, la manca de recursos propis i la necessitat d'anar adaptant els equipaments a les noves finalitats i a l'augment d'usuaris. Els promotors ho expressen en termes de gratitud i de reconeixement, si bé es tracta de relacions centrades en la col·laboració puntual en resposta a les seves peticions i no en termes de compromisos i de responsabilitats.

El creixement, la institucionalització i la professionalització de la gestió, la diversificació de les fonts de finançament, la seguretat de tenir un important patrimoni propi, entre d'altres factors d'abast més general, introdueixen una nova dimensió que situa l'administració municipal com la principal interlocutora en aquest aspecte apel·lant al compromís i la responsabilitat cara els ciutadans dels seus municipis. Així ens ho expressa el directiu d'una de les entitats:

“Hi ha una part que nosaltres hem de treballar amb l'Ajuntament: és el tema residencial. La Generalitat té l'obligació de prestar aquest servei, però aquestes persones són ciutadanes de Reus, viuen a la ciutat de Reus i l'Ajuntament s'ha de comprometre en donar immobles i que hi hagi diners en nom seu. Crec que és important que entenguin

que nosaltres no en volem d'immobles, que són d'ells i que nosaltres només els volem fer servir per poder treballar amb la gent d'aquí que hi té dret". (Directiu, E.1A)

Les afirmacions recollides en les entrevistes posen en evidència que la relació depèn molt de cada Ajuntament i del partit polític que governi. Es tracta de relacions molt específiques on el contacte personal i la competència tècnica hi té molt de pes. Ha estat i és una relació vulnerable, poc centrada en criteris polítics clars i que depèn de variables personals que poden canviar amb el temps.

"Ara ens barallem amb l'Ajuntament perquè ens facin una cessió d'un terreny per poder vendre el que tenim aquí i fer-ne un de nou. Però tot són peròs!. L'altre alcalde era més tractable... Sempre depèn de les persones que hi ha al davant". (President, E.1A)

Per altra banda, cada municipi presenta elements d'especificitat:

"Ahora se está planteando con el tema de la vivienda. Son ciudadanos de R. y el tema de los alquileres o vivienda social, el Ayuntamiento puede ceder. Por ejemplo, el Ayuntamiento de C. nos ha cedido un piso, nosotros organizaremos el servicio, pero la compra y todo eso lo ha hecho el Ayuntamiento de C. Aquí en R. los pisos que tenemos los ha comprado la asociación. A nivel de llars el Ayuntamiento no ha aportado nada y esto si que es algo que ahora se les puede empezar a exigir y trabajar con el Ayuntamiento". (Professional, E.1A)

"Fa cinc anys que tenim un terreny on podem construir perquè és tot roca. Vam presentar quatre projectes i ens els van rebutjar, perquè costava més rebaixar la roca que construir. Encara a hores d'ara estem pendants que ens ho permutin per un altre. (...) I tenim el projecte, tenim el recolzament de la Generalitat per construir, perquè un CO no pot estar amb aquestes instal·lacions, perquè no complim amb la normativa aquí i no hi ha manera...". (Directiu, E.1F)

2. La "*creació de llocs de treball*" és el segon element a destacar en l'anàlisi de la relació de col·laboració amb agents i organitzacions de l'entorn més proper a les entitats. Complir amb la funció d'inserció laboral de les persones amb discapacitat (i d'altres col·lectius) determina un marc de relacions molts diferents a les que implica complir amb la seva funció assistencial. D'entrada estem davant d'una relació de base empresarial que pot tenir diferents interlocutors: per una banda l'administració pública i per l'altra el sector mercantil. Aquest aspecte l'he desenvolupat en el capítol 6 en fer referència a aquests dos interlocutors com a proveïdors de "feines".

3. La influència dels partits polítics que governen a nivell local que, més enllà dels principis polítics que orienten l'actuació local, també defineixen les relacions interpersonals que, com hem vist, tenen i han tingut un impacte decisiu en alguns moments de les entitats. A nivell més indirecte el fet que els partits polítics que governen les administracions municipals siguin diferents als del govern autonòmic també incideix en les oportunitats d'establir vincles. L'entitat E.2F ha vist com en un moment de la seva trajectòria s'ha trobat enmig d'aquestes relacions:

“Han tingut la desgràcia que sempre han governat equips de govern de partits diferents als que hi havia a la Generalitat. Per tant, quan hi havia un apropament de la Generalitat, semblava que l'Ajuntament no. A més a més vàrem tenir la desgràcia que durant els primer anys de govern socialista hi havia alguna persona dins de l'organització que estava clarament vinculada al món convergent, llavors això ens ha fet mal. Va haver-hi una iniciativa que l'Ajuntament assumís aquests serveis. En el seu moment l'associació li havia dit a l'Ajuntament que no volia que fos així, que ells volien continuar prestant els serveis i això havia creat una situació que va ser difícil de superar amb els anys següent. (...) Això està canviant en aquest moments, després de molts anys d'insistir per fi està canviant. Perquè nosaltres ho tenim molt clar: els polítics estan 4 o 8 anys i després marxen i en venen uns altres, però les persones discapacitades i el centre continuaran estant i, si la nostra estratègia la tenim clara, arribarà el moment que ho aconseguirem. En aquests moments hi ha molt bona predisposició per part de l'Ajuntament, el Consell Comarcal,...”. (Directiu, E.2F)

4. L'àrea d'influència de les entitats. Les EIS d'atenció a la discapacitat intel·lectual no estan distribuïdes en l'àrea geogràfica de Catalunya en base a una reglamentació que reguli l'oferta i la demanda. De manera que en les entitats hi trobem persones de diferents municipis, fins i tot de municipis on està ubicada una altra entitat. He pogut observar com les entitats que tenen un abast comarcal més rural (és a dir, amb poblacions més petites) i no estan pròximes geogràficament a altres entitats, mantenen millors relacions amb els representants dels municipis. L'entitat esdevé un element de referència per als ciutadans de la comarca. Aquesta és la realitat de les entitats E.2F, E.3F, E.2A i E.3C. L'entitat E.3A té un abast i és una referència a nivell provincial pel tipus d'afectació que atén.

Una altra realitat és la de les entitats que estan enclavades en municipis més grans (E.1F, E.1A, E.1C i E.2C). Aquestes busquen bàsicament la complicitat i les sinèrgies amb els ajuntaments on estan ubicades les seves instal·lacions i no es plantegen tant la necessitat d'obrir-se i relacionar-se amb la resta de municipis de les comarques. Per la seva part, els ajuntaments de poblacions grans també responen més bé a les entitats que estan en el seu municipi. Per tant, la ubicació de les entitats i ser o no centre de referència és rellevant a l'hora d'establir vincles de col·laboració amb les administracions municipals. Vegem com ens explica els suports que ha rebut l'entitat E.3A situada a Tarragona per part de diferents municipis:

“Vam anar a l'ajuntament de T. i al de R. Aquest últim, fins al dia d'avui, en cinc anys, el senyor alcalde encara m'ha de rebre. Em va rebre una vegada al començament i no m'ha tornat a rebre. Nosaltres aquí tenim aproximadament un 20% de la població de Reus. Nosaltres fem els plànings i demanem ajut als ajuntaments. Els ajuntaments ens ajuden quasi bé tots. Als P. recordo que vaig anar una vegada, i clar, el pressupost del nostre centre era més gran que el de l'Ajuntament i ens van donar 25.000 peles. Vaig anar personalment a donar-li les gràcies, perquè vaig pensar que l'esforç d'aquelles 25.000 peles no es podia comparar amb l'esforç de cap altre ajuntament. Amb l'Ajuntament de R. tenim un problema, ara ens volen fer pagar l'autobús i han fet una estratègia a través del butlletí oficial de la província. (...) Aquí nosaltres tenim un centre,

assistim uns nens i no demanem res més que es compleixi la llei. Ara tenim un petit contenciós". (President, E.3A)

Una altra referència:

"Mira, et parlo del Consell Comarcal, no serveix per res. Parles amb serveis social i et diu parla amb la tècnica, aquesta pren nota... i després ens ofereixen formació genèrica. Vas a la Diputació, res no tenim competències. Et diuen: que val això?, 200.000 pts.?, et diuen els tríptics us ho pagarem. Però no hi anem per això, ja ens ho pagaran altres això". (President, E.1A)

5. Ara bé, l'element clau ha estat la voluntat i la política de l'entitat d'obrir-se a l'exterior, de buscar la complicitat de les administracions incorporant-les en els seus projectes i sol·licitant participar en els projectes locals. Aquesta és una perspectiva poc present en la primera i segona etapa en què he estructurat la trajectòria de les entitats. Caracteritza l'estratègia que algunes entitats ja han anat desplegant tant respecte a la composició de les estructures de gestió com del tipus de projectes a endegar. Altres ho estan visualitzant com a estratègic i necessari per al futur de l'entitat²³⁷.

Constato que les entitats que més manifesten aquesta mentalitat són aquelles que són més crítiques amb la seva pròpia pràctica i es senten responsables, també, del poc apropament cara a altres agents externs:

"Hay poca colaboración a nivel de Ayuntamiento, poca relación. A nivel de trabajo si, trabajamos para el Ayuntamiento, pero es trabajo y poco más. También el tema de las becas de comedor, pero la relación es con las familias. Des de la asociación no se ha ido a pedir mas participación en algo. Tampoco como asociación no se ha ido a buscar un trabajo conjunto". (Professional, E.1A)

Aquesta nova posició de les entitats no està exempta de tensions, conflictes i desacords. Ha estat una constant al llarg de tota la història de les entitats. El que ha canviat és la legitimitat, els arguments i les eines que tenen a disposició els agents de les entitats per afrontar-ho. I, el que ha canviat, també, són les necessitats i les possibilitats de les entitats. Amb el temps han trobat en d'altres agents locals resposta a necessitats que fins ara cobria bàsicament l'administració.

Hi ha un nou reclam que passa pel compromís, la complicitat, la coresponsabilitat envers el benestar de la ciutadania i, sobretot, per la creació de llocs de treball.

²³⁷ La incorporació en els Patronats de les fundacions de representants polítics, socials i culturals de l'àmbit local amb capacitat d'incidència. Només a títol d'exemple formen part del Patronat de l'entitat E.1F: el president de la Diputació, un representant de l'Associació d'Empreses Químiques de Tarragona, del Col·legi d'Advocats, del Consell Comarcal, de la Federació d'Hotelers de la província de Tarragona i un particular com a "home bo".

“(...) la compra responsable, la compra social. Les administracions ho han de fer i facilitar-nos espais i terrenys, ho han de fer també. (...) Aquestes persones són ciutadanes i viuen a la nostra ciutat. (...) La nostra associació amb l'Ajuntament ha de ser més incisiva: que previnguin, que ens diguin com s'han de fer algunes coses... “. (Directiu, E.1A)

7.2.2. Els companys: les EIS del sector

En les investigacions més rellevants sobre el Tercer Sector sovint s'ha descuidat el camp de les relacions, dels intercanvis, de les dependències i dels tipus d'aliances generades dins el mateix sector d'activitat. Aquest camp de relacions és una peça fonamental per entendre les dimensions i característiques dels tipus de desenvolupament que estan construint. Amb o sense polítiques públiques al seu favor, les EIS (i el conjunt d'organitzacions de la societat civil) construeixen desenvolupament des de visions particulars diferents a les dels propis governs. Una organització existeix perquè entra a participar en un joc d'interdependència; aquest és un dels principis de la teoria de la dependència de recursos i de l'anàlisi organitzacional. Una organització necessita establir negociacions amb d'altres organitzacions per proveir-se de recursos, però no només és un problema de recursos. També és un joc de poder, en tant que les organitzacions juguen intentant aconseguir un major control dels recursos escassos. Així, el desenvolupament organitzacional no depèn només de les disposicions internes de cada organització i de les seves característiques ideològiques, estructurals o funcionals, sinó també de les relacions que es poden teixir entre un grup, gran o reduït, d'organitzacions. S'identifiquen tres tipus de recursos bàsics intercanviats entre les organitzacions: recursos econòmics i de cooperació, informació i coneixement i capital social acumulat a través de les seves afiliacions.

En l'estudi de les relacions que mantenen entre si les diferents EIS d'atenció i d'integració social i laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual constato la coproducció de bens *relacionals primaris* propis de les xarxes familiars informals i de bens *relacionals col·lectius*, propis de les organitzacions formals (Donati, 1999). També l'actual pràctica de dinamització de relacions de reciprocitat com un dels valors afegits diferencials que incorporen aquestes organitzacions.

He pogut observar *tres nivells de relacions*: a) aquelles on el factor determinant és la proximitat geogràfica entre entitats; b) aquelles que responen a estratègies polítiques,

en alguns casos, i de gestió, en d'altres, més enllà de la lògica de la proximitat, i c) aquelles que s'estableixen de forma institucionalitzada pel fet de formar part d'organitzacions de segon nivell (federacions) que agrupen les entitats. Són els nivells de relacions que estructuraven aquest apartat, però abans faig una referència genèrica a les principals motivacions i desencadenants que han articulat aquestes relacions, sempre prenent en consideració la perspectiva de procés viscuda per les entitats objecte d'estudi.

7.2.2.1. Motivacions i desencadenants

Contactes esporàdics, puntuals i febles per a la recerca de referents vàlids per al disseny del seu projecte, és el que caracteritza els vincles establerts en la primera etapa. Es busca un assessorament, un intercanvi d'impressions i possibilitats i, sobretot, el coneixement d'experiències per adaptar als propis centres centrades, bàsicament en els serveis i les activitats de tipus laboral:

“Nosaltres no inventem res, nosaltres només copiem dels demés, ja està tot inventat. Nosaltres hem anat al País Vasc i a Salamanca. Agafes el millor de cada un, però s'adapta a la realitat d'aquí”. (President, E.1A)

Curiosament, aquests referents es busquen principalment fora del seu àmbit de geogràfic més proper. Les entitats veïnes geogràficament no es van constituir com els principals referents. Potser se'ls representen com una amenaça? En realitat crec que té més a veure amb la conjuntura de les entitats del Camp de Tarragona en aquell moment. Donat que totes neixen gairebé en el mateix període, van realitzar de forma paral·lela el seu procés de creixement. No busquen companys de procés sinó que necessiten veure què poden arribar a ser i, per tant, els referents són aquelles entitats en alguns casos amb més història i experiència i, en d'altres, aquelles que han desenvolupat més alguna singularitat (estructura de gestió, activitat, ideologia) que creuen compartir. En alguns casos els contactes no obeeixen tant al nivell de desenvolupament de l'entitat de referència sinó al reconeixement de la persona que va al davant. La trajectòria personal i professional de determinades persones, així com les relacions interpersonals, juguen un paper molt important i tindrà continuïtat al llarg de tota la trajectòria generant, en alguns casos, aliances molt fidelitzades.

Un cop engegada l'activitat de les entitats s'enceta un període de reestructuració interna (fase de professionalització i d'institucionalització de la gestió). Com hem vist, és un període que es caracteritza per posar la mirada “cap endins”. L'objectiu és posar

ordre en el funcionament de l'entitat i adaptar-lo a les noves necessitats i exigències de gestió. La complexitat que van adquirint les entitats les distancia del seu entorn. En diverses entrevistes he sentit: *“Prou feina teníem nosaltres aquí dins!”*.

“A medida vamos creciendo más desmembramos los colectivos (...). Se está retomando, pero hace unos años se rompió. (...) Todavía estamos muy centrados en nosotros mismos pero poco a poco... Lo he echado mucho en falta estos años. Te quedas aquí encerrado”. (Professional, E.1A)

Les relacions amb la resta d'entitats es centren més en temes relacionats amb les estructures organitzatives i de gestió que en l'activitat desenvolupada. Així, entitats com E.2F i E.3F enceten un procés de gestió compartida, tot i que cadascuna d'elles manté la seva pròpia naturalesa jurídica i econòmica de forma autònoma. Altres entitats no busquen aliances ni vincles de gestió amb entitats veïnes pel desacord amb alguns plantejaments generals sobre el sector:

“Llavors totes aquestes estaven a dins la Coordinadora de Tallers. Truco al president i li dic: mira, ja ho saps que jo sóc molt clara amb les coses i a mi aquesta gent no me la facis venir mes. S'han acabat les relacions!. No en vull saber absolutament res!. Llavors jo no anava ni a les reunions de la coordinadora. No m'agradava el sistema. Tota aquesta gent amb els anys li han donat una patada perquè son una gent que no van pels mateixos principis. Llavors, quan van veure uns principis diferents ells mateixos ja han anat marxant”. (Fundador i directiu, E.2A)

Actualment estem davant d'un nou període; les entitats s'han enfortit en estructura organitzativa i en serveis i ja estan en disposició de mirar cap enfora. S'activen diferents pràctiques col·laboratives però articulades per motivacions molt diverses:

- Augmentar la capacitat per generar nous serveis. És un període d'estancament a nivell de creació de nous serveis adreçats a persones amb discapacitat intel·lectual i, per tant, es plantegen aprofitar les infraestructures per incorporar nous col·lectius (persones amb malalties mentals i grups amb dificultats d'inserció laboral).
- La recerca de la qualitat en els serveis en consonància amb les noves exigències tant del món empresarial com del sector serveis.
- Compartir una cartera de serveis i “feines” conjunta a nivell laboral²³⁸.
- Aconseguir una racionalitat a nivell econòmic dins el conjunt del sector.
- Augmentar la seva capacitat d'incidència política. S'expressa la necessitat d'esdevenir un referent potent cara a l'administració, el que exigeix unificar criteris²³⁹.

²³⁸ “Doncs, intentem fer-ho a partir d'unes bases de sumar, de respectar, de confiança, d'informació a nivell empresarial. Aquesta empresa que em ve a buscar és una empresa del Tarragonès i vol que li faci un jardí. Ostres, jo sóc més lluny, tu estàs al Tarragonès... tu pots fer-ho. És a dir, una mica compartir aquesta cartera de serveis conjuntament com si tots fóssim un i que lo millor que podem fer és servir a aquest client i que vagi en la línia de que nosaltres tinguem més serveis i llocs de treball independentment que hi vagi jo o hi vagi un altre”. (Professional, E.2F i E.3F)

- Ser un referent per al conjunt de la ciutadania pel que fa a la tasca d'integració social i laboral de les persones amb discapacitat. Fer visible públicament les potencialitats de les persones amb discapacitat.
- Guanyar en capacitat competitiva respecte altres organitzacions presents en el mercat²⁴⁰.

Les relacions personals entre diferents membres de les entitats sostenen la base de quines són les entitats amb què s'estableix col·laboracions. Les relacions establertes en els períodes anteriors han deixat una important empremta i representen un llegat històric que defineix quines són les entitats que engeguen empreses comuns i quines en queden al marge.

“La història a cadascú l'ha posat en un lloc. Situacions passades fan més difícil que ens puguem seure en una mateixa taula per un tema de confiança. (...) Les evolucions, les intencions de les persones que van davant suposo que marquen, sense voler, però marquen”. (Professional, E.2F i E.3F)

7.2.2.2. Tres nivells de relacions

“La proximitat i el territori dona altres situacions i altres contextos per treballar i per ordenar. (...) Ser l'interlocutor més vàlid a la demarcació de Tarragona de cara a l'administració”. (Professional, E.2F i E.3F)

Un primer nivell de relació el trobem *entre entitats que cobreixen l'àrea geogràfica del Camp de Tarragona*. A partir de l'anàlisi d'algunes de les accions i experiències de les EIS poso de relleu tres aspectes, que si bé tenen un abast més global, centren tant les actituds de col·laboració com les diferències de perspectives (que en alguns casos esdevenen l'arrel de conflictes):

- La territorialització de l'àrea d'influència de cadascuna de les entitats.
- La relació de competitivitat entre les entitats.
- Algunes de les implicacions que pot tenir la creació de petits o grans monopolis

²³⁹ “Jo crec que és degut a que tots considerem que és millor que siguin criteris molt similars. En tot, a l'hora de fer les coses, a l'hora d'integrar-los en la societat, a l'hora de demanar a l'administració... És millor que hi hagi un criteri unificat que no pas que cadascú vagi pel seu cantó”. (President, E.3F)

²⁴⁰ “O sigui, d'alguna manera, en el moment en què estem ara, per poder oferir tots els serveis que precisen o que necessiten les persones amb discapacitats hem de ser entitats potents. Petits tallers jo crec que han passat a la història. Més aviat es busca cada vegada per ajuntar i aprofitar una mica les sinèrgies de les entitats”. (Professional, E.2F)

La creació de la Fundació Tutelar de les comarques de Tarragona és una de les empreses comuns que agrupa a quatre de les entitats (E.2F, E.3F, E.1F i E.1A). L'objectiu d'aquesta iniciativa és descentralitzar i operativitzar la gestió de les tuteles de les persones amb discapacitat a les comarques de Tarragona ja que fins ara ha estat centralitzada per una fundació d'àmbit català. Aquesta acció ha estat motiu de diferents interpretacions:

- Per part de les entitats que integren la Fundació és una estratègia per sumar esforços, ser més eficients en la prestació de serveis i oferir un servei de millor qualitat a les persones i les seves famílies. Descentralitzar la gestió d'un servei és, per definició, apropar la prestació del servei al beneficiari que, ben segur, ja és usuari d'alguns dels serveis de les entitats. Garanteix una atenció més global i integral a les necessitats dels seus usuaris i treballadors amb discapacitat i permet prendre en consideració les condicions inherents al seu cicle vital com a persona i com a persona amb discapacitat.
- Una altra interpretació és la que aporta el president i directiu de l'entitat E.3A que no pertany a la Fundació²⁴¹. Aporta una mirada diferent que té relació amb la despersonalització de les grans organitzacions (petits monopolis) i que posa de relleu una certa diferenciació entre ser un associació i una fundació pel que fa a la proximitat d'atenció a les persones:

“Ara tenim una crisi, una gran crisi jo penso, perquè jo tampoc ho tinc clar. Val la pena que nosaltres agafem aquesta responsabilitat de tutela o la passem ara que s'ha creat la Fundació Tutelar de les comarques de Tarragona? o bé, val la pena que ara ens associem amb aquesta gent i ho fem plegats?. Al final la Fundació de les comarques de Tarragona arribarà a ser gran i arribarà a tenir aquest impersonalisme, vulguem o no, però és així. Jo penso, que si jo em moro la meua filla estarà tutelada per un amic meu o per algú com jo que te una idea molt similar a la meua. Llavors, això em dóna unes certes garanties que no em dóna un sistema més impersonal. La Fundació és una fàbrica de tuteles. Jo no dic que no estigui ben organitzat, però no és el que jo vull per la meua filla quan jo em mori; si hi ha algú que li pugui donar un petó millor”. (President, E.3A)

Atorga el caràcter d'impersonalitat a una fundació: “*una fàbrica de tuteles*”. Una associació garanteix un tracte més personalitzat i més proper. Segons sembla es posa l'èmfasi en la forma jurídica o en la magnitud de l'organització. L'impersonalisme és relaciona amb el fet de ser una gran organització i de “ningú” o amb la forma jurídica de fundació?. Sembla que la despersonalització de l'atenció està relacionada

²⁴¹ L'entitat E.3A ha creat una Fundació paral·lela a l'associació que, si bé en els seus inicis tenia una altra finalitat, amb el temps s'ha anat perfilant com a objectiu la gestió de les tuteles dels seus usuaris.

amb les implicacions de gestió del servei per part d'una organització que n'assumeix el monopoli.

Arribats aquí, observo que és el mateix argument que han esgrimit les entitats que integren la iniciativa conjunta: oferir una atenció de proximitat, que generalment equival a un nivell més personalitzat i individualitzat adaptat a l'especificitat del beneficiari. És, també, un tema d'eficiència en la prestació de serveis tant per la rapidesa de la prestació com per la reducció del cost econòmic i humà. Es tracta, doncs, de dos nivells de proximitat amb la mateixa base interpretativa, on la única deferència és guanyar en eficiència en la gestió. La quantitat de tuteles no justifica que cada entitat tingui el seu servei de tutela. Centralitzar aquest servei per a les comarques de Tarragona és sens dubte una acció eficient.

- Molt més contundent és la perspectiva de la persona fundadora i directiva de l'entitat E.2A que interpreta aquesta unió com una estratègia per obtenir poder i domini en solitari del servei de tutela:

“Per això s'ajuntaran. Ara han fet una fundació tutelar, aquests quatre, per dominar-ho tot. I aquí, clar, "los mismos perros con los mismos collares", a menjar-se el marro de totes les persones amb discapacitat i tots a callar i no dir res, perquè no pots obrir ni la boca”. (Fundador i directiu, E.2A)

Es posa de manifest la possibilitat que els consorcis entre entitats desmantelli les possibilitats de les petites entitats, aquelles que no han optat per participar dels consorcis. I, ens apunta també una relació de competitivitat entre algunes entitats. Apareix, en altres fragments del seu discurs, una referència bastant explícita a la despersonalització de l'atenció com una de les implicacions de la creació de monopolis. Fa un paral·lelisme entre aquestes aliances i altres estructures organitzatives de Tarragona que venen de l'àmbit sanitari però que han anat incorporant serveis d'integració social i laboral:

“Ara ja només cal que es posin a fer les valoracions de la dependència, junt amb l'hospital de Santa Tecla, vull dir, que a veure, has de tenir en compte, que representa que estem creant uns monopolis que són magatzems de persones, que ja no són persones, son coses...”. (Fundador i Directiu, E.2A)

Crec que no es tracta només d'una reacció a l'acció en si, és a dir a la creació de la Fundació Tutelar de les comarques de Tarragona, sinó que expressa la continuïtat de la poca i conflictiva relació que aquesta entitat ha tingut amb la resta. És una manifestació de com la història relacional de les entitats al llarg del temps influeix en

les posicions de col·laboració i de la importància dels vincles interpersonals en la definició d'aquestes posicions:

“Ja era de preveure que un dia o altre, ens trobaríem i ens enfrontaríem. Ja ens vam enfrontar 15 anys endarrere amb aquests, després ens vam mantenir i ara ens hem tornat a enfrontar”. (Fundador i directiu, E.2A)

Sembla que la gènesi d'aquestes relacions conflictives la trobem en el període de professionalització de la gestió. Es denota un rebuig de les figures externes que agafen les direccions de les entitats en la condició d'experts i especialistes en la gestió. L'opció que van emprendre els familiars d'algunes entitats d'acceptar les seves limitacions davant l'embranzida que havien adquirit les seves organitzacions, posa en dubte de forma generalitzada la capacitat de gestió i lideratge dels familiars d'afectats. Per altra banda, en el discurs de rebuig d'aquestes figures externes s'hi reforça la capacitat de lideratge i la singularitat de l'entitat E.2A.

Representa també una estratègia que els preserva de possibles manipulacions que limitin la seva pròpia capacitat de decisió i de gestió i imposin una altra filosofia i manera d'operar. Es reforcen, doncs, en la diferència de plantejaments i filosofia com a institució, en la diferència de tracte envers les persones amb discapacitat i amb el significat que té per ells la inserció laboral a l'empresa ordinària (com principal diferenciador): “*Tenen una manera de fer diferent de nosaltres*”. (Directiu, E.2A)

Tensió en la relació que es posa de nou de manifest davant la creació d'un nou centre per part de l'entitat E.2A en una localitat propera a l'àrea d'influència de l'entitat E.1A. L'absència d'una regulació normativa de l'àrea d'influència de les entitats deixa llibertat a cada organització per ubicar les seves instal·lacions i serveis allí on creguin convenient i, encara més si ofereixen un producte diferent als existents a la zona. Aquests són els arguments que es dona per justificar el nou taller: apel·la a la llibertat d'acció i a la importància de la diferenciació del producte que ofereixen. Apel·la també a la llibertat d'elecció dels ciutadans:

"(...) Li vaig dir: jo no et vindré a buscar la feina teva, que no vindré, que no m'interessa això que fas, que a mi els manipulats no m'interessin. Nosaltres anem per una història diferent, que no és els manipulats, així és, que si tens por que jo em posi amb res de cap feina de la que tu fas t'equivoques totalment. Després considero que les persones son lliures d'anar allí on volen. Si a ells no els agrada anar a un taller per lo que sigui, perquè no els tracten be, que tinguin la sort d'anar a un altre. Això és la llibertat de la persona i és lo que ha de ser". (Fundador i directiu, E.2A)

Aquesta però, no és la mirada que en fan els directius de la resta d'entitats. No es tracta de la restringir la capacitat d'acció de les entitats ni d'un tema de competitivitat

entre elles. Ho plantegen en termes de racionalitat econòmica i de quota de mercat pensant en el conjunt del sector i no només en cada entitat. Trenta anys d'història han configurat un mapa de molts centres repartits en el territori i aquest és un model molt car:

“Tu tens aquí el model bàsic: tens aquí 3 províncies, 14 centres i 3 unitats centrals. Imaginat això en l'economia d'escala: aquest d'aquí té una flota de 14 camions, aquest d'aquí de 25 i aquest de 6 camions, tenen 45 camions. Ell treballen així, els centres estan repartits, jo no dic que desapareguin els 200 centres el que si ha d'estar és la direcció centralitzada”. (Directiu, E.1A)

La diferència entre una perspectiva i l'altra és la consciència que la unificació d'actuacions pot ser un camí de futur per la consolidació del sector. Posar la mirada en la pròpia entitat o bé obrir-la al conjunt. Veure la resta d'entitats com una oportunitat o com una amenaça.

Un segon nivell de relació el trobem entre entitats del mateix sector d'atenció a la discapacitat intel·lectual que, malgrat no tenir una proximitat geogràfica, estableixen relacions de col·laboració. Cada entitat té molt clar que el seu centre d'atenció són les persones de la seva àrea d'influència. Però també es visualitza que a nivell estratègic una visió reduïda al seu àmbit geogràfic els comporta més problemes que oportunitats i entenen que obrir-se és una eina fonamental de desenvolupament a nivell del camp de Tarragona. En els discursos hi trobem diferents motivacions:

- La impressió que dins de la comarca, les entitats són alguna cosa, són un referent, però que quan surten fora perden aquest atribut. Demostrar i explicar qui són i què fan les confronta però les manté en lluita i proactives.
- Són conscients que la seva capacitat d'inferència en el món polític i social és molt reduïda. Obrir-se i unir-se millora la seva capacitat d'incidència.
- Els permet plantejar-se accions que a nivell individual (de centre) no es plantejarien. Per exemple, l'oferta de serveis pels quals no existeix suficient quota de mercat en l'àrea geogràfica d'influència de cadascuna.

D'entre les principals accions desenvolupades hi trobem la creació de *Sinergup* (Grup d'Entitats amb Sinèrgia Social). És una associació de nou entitats que es crea l'any 2004 en què participen tres de les entitats del camp de Tarragona (en concret, les tres amb estructura de fundació). En el conjunt, les entitats que l'integren no coincideixen ni en la forma jurídica ni en l'àmbit territorial de cobertura, però sí que comparteixen interessos comuns:

- La recerca de la qualitat en l'atenció a les persones. Han dissenyat un sistema de gestió integral de qualitat centrat en els processos de la millora continua en la gestió, en el medi ambient i en la prevenció de riscos laborals²⁴².
- La voluntat de compartir l'arrelament al territori i la participació en una dimensió més àmplia. Es constitueix com una bona plataforma para compartir criteris, reflexions, projectes i línies de futur, tant en relació al model de centres que volen ser com amb les formes jurídiques que adopten. L'objectiu és avançar des de la independència cap a la interdependència, incrementant les aliances estratègiques ocasionals o permanents amb altres entitats d'economia social, administracions i empreses buscant sinèrgies, coresponsabilitat i aportació de valor mutu.

Sinergrup, en tant que organització que agrupa diferents entitats que mantenen una naturalesa pròpia i un funcionament autònom, es constitueix com la principal *organització de segon nivell o de segon grau* que han liderat les entitats del Camp de Tarragona²⁴³. Sorgeix en un període de maduresa de les entitats que s'agrupen i ho fan responent a diferents criteris: la proximitat, la dimensió i l'àmbit d'actuació. Però també he comprovat que les relacions establertes en altres èpoques de la trajectòria de les entitats també esdevé un criteri, com també el compartir uns principis, unes estratègies de gestió i uns objectius de futur. Per tant la complicitat i les línies estratègiques d'actuació (que venen determinades també per la dimensió) influeixen tant o més que criteris objectius com la proximitat geogràfica.

Recupero els possibles rols de les organitzacions d'entitats de segon nivell segons Vidal, Villa i Sureda (2006) per afirmar que Sinergrup és una organització *altaveu* i una organització de *suport* ja que esdevé²⁴⁴:

- la veu i espai de referència d'un col·lectiu que té una identitat pròpia: representació del col·lectiu de persones amb discapacitat intel·lectual,
- un interlocutor amb altres agents socials i econòmics i transmissor del discurs col·lectiu participant en d'altres plataformes d'àmbit territorial més ampli i formulant propostes i reivindicacions,

²⁴² D'entre els serveis a les empreses i a la comunitat que ofereix Sinergrup hi trobem: Gestió laboral d'entitats d'economia social, Assessoria en la gestió de la qualitat i el medi ambient, Gestió de les tecnologies de la informació i Educació cívica i ambiental.

²⁴³ Les entitats de primer nivell són les organitzacions que tenen com a socis les persones. Les de segon nivell són agrupacions d'entitats (associacions, fundacions) que es constitueixen generalment en federació i les de tercer nivell és l'agrupació de federacions, per exemple la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Les entitats *paraigua* (les de 2on. i 3er nivell) són les que prioritzen el treball cara la credibilitat i la incidència política del sector que representen.

²⁴⁴ Les entitats *altaveu* són aquelles que comparteixen uns valors o ideals al voltant dels quals generen discurs col·lectiu però el dia a dia de les entitats és autònom. Posen l'èmfasi en la representació, en la interlocució, en la interacció i en la generació de coneixement. Les entitats *suport* posen l'èmfasi en la consecució de recursos, en la redistribució i en la prestació de serveis. (Vidal, Villa i Sureda, 2006)

- un espai de trobada i relació de les entitats: interacció entre els membres,
- un generador de coneixement d'interès per a les entitats i per al conjunt d'agents socials
- un prestador de serveis formant, assessorant i compartint estructures,
- un distribuïdor de recursos econòmics, materials, tècnics i humans entre les entitats membres, i
- un important captador de recursos addicionals per a les entitats membres.

D'entre els projectes que desenvolupa Sinergup destaco²⁴⁵:

1.- *L'Atenció a persones amb malaltia mental.* És un exemple que en el plantejament comú està la possibilitat de desenvolupar uns serveis que de manera individual seria inviable. Per altra banda també és interessant perquè el projecte està participat per diverses entitats de referència en el món de la malaltia mental amb l'objectiu estratègic de no impulsar una doble xarxa de Centres Especials de Treball i garantir la viabilitat del servei per part dels centres de Sinergup²⁴⁶:

“Hem anat a parlar amb la federació d'associacions de familiars de persones amb malaltia mental i hem arribat a un acord amb ells, en el qual hi ha un respecte mutu, una col·laboració profunda entre les dues entitats. Perquè nosaltres necessitem el seu coneixement i la seva experiència i ells necessiten eines per crear ocupació per aquestes persones. Llavors l'acord és que creem una sèrie de comissions de treball conjuntament, per veure i analitzar les noves pràctiques que ja s'estan realitzant amb persones amb malaltia mental. També acordem que en aquelles comarques on hi ha associacions i centres nostres ens posem en contacte i intentem que dins les nostres entitats jurídiques, dins els nostres patronats hi hagi un representant dels familiars i que ells no potenciaran la creació de CET des de l'associació sinó que fomentaran els nostres. Això és molt important perquè si no haguéssim fet res, el que s'està produint

²⁴⁵ La resta de projectes són: 1) Treball en xarxa. Grups de reflexió, anàlisi i intercanvi d'experiències en temes com: comunicació, anàlisi i desenvolupament de noves estructures jurídiques, intercanvi entre patrons, habitatge, tècnics de jardineria... 2) Comunicació i imatge corporativa. L'objectiu és sistematitzar els processos de comunicació interns i externs tant de cada centre com de la pròpia organització de Sinergup. 3) Relacions externes. Diferents convenis de col·laboració: INCASOL (projecte d'agricultura ecològica), Forestal Catalana (neteja i recuperació de torrents i espais fluvials), Bufet Roca Junyent, Fundació Un Sól Mon i Adigsa (xarxa d'habitatges socials) i la Fundació “La Caixa” amb el programa Incorpora (integració al mercat de treball ordinari de persones amb risc d'exclusió social).

²⁴⁶ El desembre del 2007 es firma un conveni de col·laboració entre la Federació Catalana d'Associacions de Familiars Mentals (FECAFAMM) i Sinergup on es comprometen a col·laborar en els territoris on les dues entitats estan presents. A fi d'elaborar un model d'integració laboral de persones amb malaltia mental es convoca una Mesa Tècnica integrada per AMMFEINA, Coordinadora de Centres de Dia de Salut Mental, Foro de Salut Mental, Departament de Treball i la Coordinadora de Tallers. L'objectiu d'aquesta mesa participada per totes les entitats, associacions i federacions implicades és que pugui actuar com a figura jurídica amb una sola veu. Es demana col·laboració a la Universitat Autònoma de Barcelona. L'Institut d'Assistència Sanitària de Girona i la Fundació Privada Campus Arnau d'Escala de la Universitat de Girona estableixen un programa formatiu per a personal de direcció i patronats, tècnics i professionals d'atenció directa. És, doncs, un exemple d'un projecte amb un procés de disseny participat per les entitats del sector.

Cal tenir en compte el gran repte que suposa per a les entitats obrir els seus serveis a persones amb malaltia mental. Les entitats estan dissenyades i preparades per atendre persones amb discapacitat intel·lectual i el perfil de salut mental exigeix nous plantejaments, infraestructures adaptades i professionals preparats. Els agents de les entitats no han pogut fer encara una valoració d'aquests projectes ja que està en fase de plantejament. La previsió inicial era tenir formulat el model d'inserció laboral de persones amb malaltia mental a finals del 2008.

és una doble estructura que es fa la competència, que van a buscar als mateixos clients però que, a més a més, els costos són el doble amb lo qual és absolutament absurd. A partir d'aquí estem treballant amb acció social per una banda i salut per l'altra des d'un programa pilot". (Directiu, E.2F i E.3F)

2.- *La participació en les organitzacions col·lectives de tercer nivell.* És significativa la representació de membres de Sinergup (en algunes formen part de les juntes directives) en diferents organitzacions d'entitats d'àmbit català, espanyol i europeu: APPS, Associació Patronal, AFEM (Asociación Patronal de Centros de Especiales de Trabajo d'àmbit espanyol), GEIE (Grupo Europeo de Interés Económico de Trabajo Social) i FECAFAMM (Federació Catalana d'Associacions de Familiars Mentals), entre d'altres.

El projecte referit enllaça amb l'últim grup de relacions que vull destacar entre les entitats del mateix sector. Correspon als vincles que mantenen les entitats amb *organitzacions paraigua* o entitats de *segon nivell* o de *segon grau*. Referiré dues organitzacions que han tingut una important incidència en la vida de les entitats al llarg de la trajectòria i que són presents en els projectes de futur col·lectius en què estan implicades les entitats objecte d'estudi. En concret ens referim a dues entitats d'àmbit català: la Coordinadora de Tallers per a persones amb discapacitat psíquica de Catalunya²⁴⁷ i la Federació Catalana Pro Persones amb discapacitat intel·lectual (APPS), que a nivell d'àmbit estatal correspon amb la Conferencia Española de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS).²⁴⁸

Són dues entitats sense afany de lucre que aglutinen i representen les entitats de l'àmbit català que tenen per objectiu la promoció personal i social i la integració laboral i social de les persones amb discapacitat intel·lectual. M'interessa la trajectòria d'aquestes dues organitzacions per dos motius:

- En primer lloc, perquè reflecteix dos aspectes bàsics en la història de les entitats: el rol de les famílies dels afectats dins les entitats i la consideració que l'ocupació laboral de les persones amb discapacitat intel·lectual és un pas important

²⁴⁷ La Coordinadora es va crear l'1 de febrer de 1978 en desposta a dues necessitats: la de cercar una línia de treball que en aquells moments significava una incògnita, tant pels pares, com pels professionals, com per la pròpia Administració Pública, i la d'unificar l'esforç de tot el col·lectiu en una única representació davant dels organismes públics i privats vinculats amb la problemàtica del sector.

²⁴⁸ La Federació APPS té els seus orígens al març de 1973, quan es va constituir una petita agrupació provincial dedicada a la promoció de les persones amb discapacitat intel·lectual, formada per vuit associacions de pares i altres entitats de caire social, ubicades a la província de Barcelona. L'any 1978 però, va esdevenir Federació per acord de l'Assemblea General, estenent el seu àmbit d'actuació a tot Catalunya.

per potenciar una vida més autònoma i més independent d'aquest col·lectiu, així com el seu reconeixement social.

- En segon lloc, perquè reflecteix la capacitat d'incidència política que de forma conjunta han exercit les entitats en el disseny de les polítiques socials del sector.

Històricament s'ha vist l'APPS com una representació d'associacions de famílies i la Coordinadora de Tallers més vinculada a les entitats d'origen professional. Precisament la Coordinadora sorgeix com una segregació de l'APPS perquè alguns membres pensen que les famílies no són qui millor poden defensar els interessos de les persones amb discapacitats i de les entitats que gestionen els serveis adreçats a elles. Es trenca aquesta idea quan a meitats dels anys 90 moltes entitats de la Coordinadora marxen a APPS, bàsicament per problemes relacionals i de lideratge dins la Coordinadora. Així, APPS queda integrada per entitats amb perfil de lideratges i formes jurídiques molt diferents. Es trenca, doncs, la diferenciació històrica entre les dues federacions²⁴⁹.

Per altra banda s'observa un altre aspecte que ha configurat la singularitat de cadascuna. La Coordinadora de Tallers aglutina les entitats que ofereixen serveis de CO, CET i Pisos Tutelats. La seva principal àrea d'atenció és el treball, l'ocupació de les persones amb discapacitat. APPS té un perfil més divers i abasta moltes altres àrees: família, atenció precoç, escola, treball, lleure, esport, habitatge, tutela, entre d'altres. La relació de serveis que presten les entitats federades també és més variada i amplia: Centres de lleure, Llars-residència, Centres d'Atenció Especialitzada, Centres Especials de Treball, Centres Ocupacionals, Escoles, Centres d'Atenció Precoz, entre d'altres.

En aquest sentit APPS també ha sofert una evolució ja que originàriament les seves àrees i grups amb més incidència van ser les famílies i l'escolarització especialitzada, mentre que actualment ha reforçat la vessant laboral i cada vegada es té més clar que la capacitat d'influència d'APPS no és l'escola sinó l'àrea laboral.

Amb aquesta breu referència podem veure com la diferenciació entre les dues organitzacions va perdent sentit fins al punt que el desembre de 2008 s'ha plantejat un

²⁴⁹ Actualment, quan encara no s'ha desenvolupat el nou projecte, la Coordinadora està integrada per 71 entitats i l'APPS per més de 250 entitats federades. Un col·lectiu al voltant de les 17.000 famílies és objecte d'atenció per part de l'APPS a través de les associacions i entitats amb més de 4.000 professionals. La Coordinadora gestiona al voltant de 200 serveis per a 9.015 persones amb discapacitat (3.623 són treballadors amb discapacitat amb contracte laboral).

nou projecte d'unificació i fusió de les dues organitzacions. Es planteja la creació de dues federacions noves amb una única direcció general on les entitats seran sòcies de totes dues i estaran vinculades pels òrgans de govern: una federació representa les persones amb discapacitat intel·lectual i amb malaltia mental i una altra federació representa les entitats. És una estratègia que afavoreix diferents aspectes i que presenta similituds amb accions desenvolupades en el si d'algunes de les entitats estudiades:

- Una organització única que agrupa totes les entitats del territori català i que representa tot el conjunt del sector té molta més capacitat d'incidència política en l'elaboració dels marcs normatius, tant a nivell autonòmic com estatal,
- Es reforça com a interlocutora entre el sector de la integració social i laboral dels discapacitats psíquics i les diferents administracions públiques competents.
- Recupera i formalitza l'aportació i participació dels familiars i afectats en la defensa dels seus drets, en l'expressió de les seves necessitats i en la promoció de serveis de suport. Es tracta d'optimitzar les oportunitats que com a pares, mares i afectats poden oferir al sector, tant per la construcció social de la discapacitat com per l'accés a recursos. És la mateixa finalitat amb què algunes de les entitats estudiades han creat una Associació de familiars d'afectats independent de l'estructura de fundació de l'entitat però que participa en el patronat.
- Permet distingir quines són les funcions dels equips directius de les entitats i quines són les funcions i competències de les famílies i els afectats.

La majoria d'EIS que han estat objecte d'aquesta recerca formen part d'APPS i només dues (E.2A i E.3C) són sòcies de la Coordinadora, malgrat que al llarg de la seva trajectòria totes han estat vinculades a la Coordinadora en algun moment. Els canvis de vinculació a una o altra federació han incidit en les relacions entre les entitats i han visualitzat el posicionament ideològic i la visió de futur de cadascuna d'elles. Les conseqüències no han estat només a nivell de gestora sinó que també han transcendit a un nivell més tècnic forçant la ruptura de relacions de suport i col·laboració a nivell de professionals amb responsabilitats tècniques i d'atenció directa. És, doncs, un aspecte històric més que ha configurat el mapa d'aliances entre les entitats del Camp de Tarragona.

En diferents moments de la seva història la Coordinadora de Tallers per a Persones amb Discapacitat Psíquica de Catalunya ha estat molt vinculada a la Fundació Tallers de Catalunya que va tenir un paper molt important (com he referit en el capítol 5) en

algunes entitats durant el període de transició de l'etapa carismàtica a l'etapa d'institucionalització i de professionalització. La Fundació Tallers de Catalunya va esdevenir una eina de la Generalitat per fer estudis de viabilitat d'entitats que estaven en situació de crisi econòmica. Recordo el cas de l'entitat E.1A en què el resultat de l'estudi va implicar que la Generalitat cobria el deute econòmic en un moment puntual condicionat amb la incorporació de persones concretes en la gerència desvinculades a nivell personal i familiar de l'afectació d'una discapacitat. En el cas de l'entitat E.1F el resultat va implicar que la Fundació Tallers de Catalunya assumís la gestió del centre. Per a l'entitat E.2F la recomanació va ser compartir l'equip i l'estratègia de direcció amb l'entitat E.3F.

Revisant breument alguns moments de la trajectòria de la Fundació Tallers de Catalunya en la seva relació amb la Coordinadora, veiem els vincles establerts amb la Generalitat i com diferents estratègies i realitats d'un context més global a nivell de Catalunya han marcat la trajectòria de les entitats. La Fundació Tallers de Catalunya va ser fundada el 22 de març de 1988 i en va assumir la primera presidència el conseller Comas del Departament de Benestar Social de la Generalitat que, alhora, era també president de la Coordinadora de Tallers²⁵⁰. En els primers anys es concreten els dos principals objectius d'aquesta entitat:

- La gestió directa de diferents centres. Va suposar una solució als conflictes que la Generalitat tenia amb dos centres propis. La Fundació va crear diferents centres i va assumir la gestió de centres que estaven en situació molt deficitària. Aquest és el cas de l'entitat E.1F. de Tarragona
- Assessorar i recolzar la gestió d'altres entitats cobrint el cost de tècnics i professionals externs per dissenyar plans estratègics de viabilitat per a les entitats. Emet els plans de viabilitat i les propostes de transformació de les entitats E.1A, E.1F i E.2F. L'actual directiu de l'entitat E.1F posa l'èmfasi en que l'objectiu inicial va ser l'assessorament i la professionalització de les associacions de pares i familiars que s'havien creat a Catalunya en resposta a les manifestacions que feien arribar a l'administració moltes associacions de familiars d'afectats que havien iniciat un servei però que s'havien endeutat molt i no podien continuar amb la gestió del servei:

²⁵⁰ El patronat inicial és integrat per representats de la Coordinadora, per la Generalitat amb el Conseller Comas com a president de la Fundació (també presidia la Coordinadora), el director general de l'ICASS, per un representant del sector de discapacitats físics i un representant dels familiars (pare de l'actual president de la Coordinadora).

“Va néixer amb l'esperit d'assessorar, tutelar i professionalitzar totes les associacions de pares i familiars que s'havien creat a Catalunya. (...) Llavors lo que rebia l'administració, lo que rebia Benestar Social eren moltes queixes perquè hi havien moltes associacions molt endeutades que no podien fer-se càrrec d'una gestió d'un servei social”. (Directiu, E.1F)

El creixement de la fundació i el fet que el conseller Comas fos art i part, en tant que subvencionava una entitat que presidia, genera conflictes en les relacions internes i, sobretot, de finançament. La Coordinadora de Tallers accepta assumir durant un període de temps la gestió complerta de la Fundació Tallers de Catalunya. Els canvis en la Conselleria de Benestar Social obren un nou marc de relacions conflictives tant amb la Coordinadora com amb la Fundació que provoca la dimissió del president i molts membres del Patronat de la Fundació. L'any 2002 es constitueix una nova junta que lidera un nou pla. Demanen a la Generalitat poders i llibertat d'acció i es comprometen a salvaguardar els contractes de treball de les persones amb discapacitat intel·lectual però no de la resta de treballadors. Es crea un nou patronat amb diferents experts i amb un representant en nom de la Generalitat. Entre els resultats del pla presentat destaco que l'any 2004 es produeix una desvinculació total entre la Coordinadora i la Fundació. El juliol del mateix any es produeix una escissió de la Fundació Tallers de Catalunya que tenia un important dèficit econòmic i 650 llocs de treball de persones amb discapacitat per preservar. Es valora que un dels punts crítics del desenvolupament anterior de la Fundació era la manca d'arrelament al territori, bàsicament de les entitat que gestionava la Fundació de fora de Barcelona, que no havien integrat el projecte com a seu.

“Era una gran entitat que tenia delegacions en el territori, per tant, molta discussió, molt de plantejament que es feia de manera centralitzada i la pèrdua de les identitats del territori és un dels desavantatges que això comportava. Després d'un procés de reflexió i anàlisi finalment, doncs, es va escindir en diverses entitats”. (Professional, E.2F i E.3F)

És un procés que genera moltes lluites de poder i d'interessos interns i un període de dos anys de tràmits i processos judicials pels acomiadaments de directius i per concretar l'escissió. L'entitat E.1F ha afrontat totes aquestes tensions i conflictes ja que de l'escissió de la Fundació Tallers de Catalunya es creen tres fundacions i una d'elles és aquesta.

Aquests moviments reforcen la idea que l'arrelament al territori i una gestió de proximitat amb l'entorn afavoreix les entitats. Ja ho he expressat a un nivell més local Ara, a un nivell més global, també s'aposta per la implicació en i amb l'entorn per garantir la viabilitat dels centres i per configurar i sistematitzar un mapa de centres de

referència a Catalunya que, sembla, respon a un model comarcal, si més no a la província de Tarragona.

Situar-se políticament en els llocs on poder exercir més influència també ha estat l'estratègia de l'entitat E.3A²⁵¹. El seu gerent i president ens dóna dos arguments per justificar que ara és un moment en què cal assumir llocs de responsabilitat més enllà de la pròpia entitat:

- El context de desplegament de la Llei de Dependència²⁵²:

“Ara hi ha una llei de dependència que vol marcar un abans i un després. La finalitat d'una llei com aquesta és possiblement de donar més recursos. Però si no tira sobretot al principi, ens pot agafar i ens pot arrasar com a entitat, possiblement sense voler.”
(President, E.3A)

- La singularitat de l'afectació de la paràlisi cerebral dins del conjunt del sector de les discapacitats requereix considerar certes particularitats:

“Si no estàs en un lloc on puguis de veritat influir, perquè sobretot els paralítics cerebrals no estan representats, són una minoria. (...) o ens movem i fem que es facin aquestes particularitats que també s'han de fer amb alguns casos, o bé, possiblement no tindrem els recursos que podríem tenir o tindrem molts de problemes per subsistir”.
(President, E.3A)

Observo, doncs, com esdevenen agents socials amb possibilitats d'incidència política formalment reconeguts com a interlocutors entre el sector de la integració laboral i social de les persones amb discapacitat psíquica i les diferents administracions²⁵³. Però també observo la feblesa d'aquestes relacions que sempre estan subjectes a una base econòmica, sobretot a una voluntat política i, més concretament, al tipus d'interacció que s'estableix amb els seus representants.

²⁵¹ Han agafat la presidència de la Federació Catalana de Paràlisi Cerebral, dels Discapacitats Físics de la província de Tarragona i una comissió de la Patronal ECOM que negocia convenis.

²⁵² La capacitat d'incidència política i de pressió de les xarxes que agrupen diferents entitats ha quedat reflectida en l'elaboració i tramitació de la Llei de Dependència. És important l'esforç realitzat per agrupacions com CERMI, FEAPS, CEOMA, Foro de Vida Independiente, UDP i la Plataforma de ONG de Acció Social a nivell d'àmbit espanyol perquè la llei reconegués dos situacions nuclears diferencials com són la dependència i l'autonomia personal. També ha estat important la pressió exercida per aquest moviment perquè la llei precisés amb claredat els criteris de copagament distingint entre serveis assistencials i de manutenció i hotelers. Han exercit influència en la inclusió dins la llei de l'anàlisi del impacte de gènere, la cobertura a menors de tres anys amb discapacitat, la inclusió de ple dret de les persones amb discapacitat intel·lectual i malaltia mental i el foment de l'ocupació de les persones amb discapacitat.

²⁵³ Trobem la participació d'aquests organismes en les comissions creades pel Govern de la Generalitat de Catalunya per fer el seguiment de la gestió dels serveis socials i dels Centres Especials de Treball que estan transferits a la Generalitat de Catalunya: Consell General de Serveis Socials, Comissió Permanent del Consell General de Serveis Socials, Consell Sectorial d'Atenció a les Persones amb disminució, Consell Assessor de la Comissió Interdepartamental d'Integració Laboral de les persones amb disminució, Consell per a la Promoció de l'Accessibilitat i la Supressió de Barreres Arquitectòniques.

En la diagnosi del procés viscut per les entitats hem vist dos dels principals elements que han limitat l'exercici de les funcions d'acció política i que contrasten amb l'etapa actual i de previsió de futur, definida com l'etapa de generació de valor, que presenta oportunitats per millorar la seva capacitat d'influència en el disseny de les polítiques socials²⁵⁴:

- La dispersió, la segmentació i la deficitària proximitat als ciutadans que ha caracteritzat històricament les EIS han estat les principals febleses del sector i, m'atreveixo a dir del conjunt del Tercer Sector. Les accions de transferència, de coresponsabilització del territori i amb el territori i les aliances de cooperació entre entitats del sector esdevenen una fortalesa.

- La dificultat de diferenciar amb claredat les activitats de caràcter polític i reivindicatiu de les activitats de provisió de serveis, s'evidencia, sobretot, en la dificultat de definir les estructures de gestió i els rols dels diferents agents, especialment dels familiars d'afectats. Una fase de creixement en què no s'ha sabut (i no s'ha pogut) compaginar adequadament l'activitat de prestació de serveis, que esdevé l'acció prioritària i condiona unes relacions centrades en el finançament, amb l'activitat d'incidència en el disseny de les polítiques socials. Les actuals estratègies, tant a nivell de federacions com a nivell intern de les entitats per cercar estructures de representació dels diferents agents (familiars, sectors econòmics, institucions públiques...) demostren la consciència i la necessitat de diferenciar i assumir les funcions que tenen com a entitats més enllà de la provisió de serveis. Per altra banda, la maduresa de les entitats com a prestadores de serveis, les afiança en l'establiment de nous objectius i interessos de caire polític i tècnic, tant a nivell local com autonòmic.

La nova relació que s'obre amb el Departament de Treball a partir del gener d'aquest any és clau per a la incidència de les federacions i agrupacions d'entitats en el disseny de les polítiques d'ocupació de les persones amb discapacitat intel·lectual i malaltia a Catalunya. La política d'inserció laboral definida pel Departament de Treball en

²⁵⁴ També són alguns dels eixos que queden reflectits en el Primer Pla Estratègic del Tercer Sector Social de Catalunya (2008-2011) elaborat per 26 organitzacions de segon nivell de l'àmbit social català que integren la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya que és una organització de tercer nivell constituïda l'any 2003, que agrupa 25 federacions d'entitats que engloben en conjunt a més de 3.000 entitats no lucratives que actuen en el camp social: associacions, cooperatives, fundacions, empreses d'inserció i centres especials de treball. Té dues funcions fonamentals: incidir en les polítiques socials de Catalunya i vertebrar i enfortir el mateix tercer sector social. Es tracta d'una plataforma compartida que treballa per la millora del benestar de les persones amb necessitats no cobertes; que vetlla per la consolidació de les entitats i del seu reconeixement per part dels sectors econòmics, les administracions públiques i el conjunt de la societat catalana, cercant la incidència en les polítiques socials a Catalunya. La Coordinadora de Tallers per a persones amb discapacitat Psíquica de Catalunya en forma part.

l'Estratègia per a la inserció laboral de persones amb discapacitat a Catalunya 2008-2010 i en el Pla de Treball CET, aposta per potenciar les alternatives per a la inserció laboral de les persones amb discapacitat afavorint la inserció en el mercat ordinari i en el mercat protegit, quan sigui necessari, però sobretot, amb una base territorial per rendibilitzar millor i fer més eficients els processos de suport i acompanyament a l'ocupació (on l'àmbit local esdevé clau), amb modalitats de concertació i amb la realització d'itineraris de formació i de professionalització²⁵⁵. Les entitats es fan presents en aquest procés a través del grup de Representants dels CET's d'Iniciativa Social de Catalunya que demanen obrir una Taula permanent de col·laboració i negociació amb el departament i aprovar un conjunt de mesures d'urgència (davant la situació de crisi econòmica) i un Pla de Reestructuració i Revitalització del sector de CET d'iniciativa social sense afany de lucre.

En l'inici d'aquesta recerca vaig llegir un text presentat a les XXVI Jornades de Tallers per a disminuïts psíquics de Catalunya, l'any 2006, que feia referència a la regressió ideològica dels anys abans: *"Els que històricament havien defensat els drets dels disminuïts, familiars i professionals, han aconseguit establir la seva situació personal, professional i econòmica, els uns amb serveis suficients encara que inadequats i no integradors per als seus fills i els altres amb un futur assegurat. Les actuals associacions, coordinadores, federacions, ... no tenen bagatge ideològic, no tenen plantejaments polítics, no planifiquen i la seva capacitat única és recaptatòria, el pacte dinerari i diari"*. El contrast d'aquesta cita, sigui quin sigui el grau de raó que expressi, amb tot el que he exposat al llarg dels últims tres capítols em confirma que les EIS han iniciat un canvi i una transformació superant alguns dels aspectes que han caracteritzat l'etapa de professionalització, per passar a una recuperació i reformulació del seu bagatge ideològic i expandir la seva capacitat d'influència i d'incidència en la formulació de les polítiques socials de serveis socials i d'ocupació.

²⁵⁵ Són documents elaborats conjuntament amb les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya i amb les entitats representatives del sector de la discapacitat de Catalunya.

CAPÍTOL VIII.

Conclusions i perspectives de futur

En els capítols anteriors he presentat una panoràmica de les EIS d'atenció a la discapacitat al camp de Tarragona centrada en l'anàlisi de diferents aspectes que han vertebrat el procés de creació i desenvolupament d'aquestes entitats durant els últims 30 anys. Les categories analítiques que he desenvolupat han estat l'estructura organitzativa i de gestió, l'activitat que ha articulat la doble funció de les entitats i els marcs de relació que han incidit en el seu desenvolupament, bàsicament amb l'administració pública. En aquest últim capítol em proposo establir unes conclusions que, sota el marc interpretatiu adoptat en la tesi, sorgeixen de la confrontació dels resultats que es deriven de l'anàlisi empíric de les EIS amb les proposicions hipotètiques que he formulat en el primer capítol. Així, en primer lloc, identifico les claus que permeten interpretar la tendència que es manifesta en la realitat de les EIS en contrast amb la tendència que ha experimentat a nivell global la dialèctica entre l'Estat i la societat civil en el marc de les democràcies modernes. En segon lloc, amb la intenció de concretar les principals conclusions respecte a la realitat de les EIS, sintetitzo aquells aspectes que n'han definit les seves principals oportunitats i/o fortaleses i amenaces i/o debilitats. Finalment, afegeixo un apunt prospectiu que pretén oferir elements per al debat en el sector i subratllar alguns eixos d'interès per a futures recerques que han de complementar i contrastar els resultats d'aquesta tesi i eixamplar l'estudi del Tercer Sector, com a agent de serveis de benestar, a partir de l'estudi d'altres sectors o d'àmbits de població que recauen en l'àrea d'actuació dels serveis socials.

En aquesta tesi he enfocat l'anàlisi del lloc que ocupa el Tercer Sector en relació a la resta d'agents que intervenen en la provisió de serveis socials, a partir de la dialèctica entre Estat i societat civil, que s'assimila a la dicotomia públic-privat. La dicotomització permanent i simplificada que ha caracteritzat aquesta relació ha reduït l'Estat a

l'aparell de govern i, la societat civil a la seva dimensió més privada i particular. L'anàlisi del procés viscut per les societats democràtiques modernes, caracteritzat per la "resurrecció" i el reforçament de la societat civil, aporta noves dimensions que trenquen aquesta visió reduccionista perillosament enganyosa. Es recupera la dimensió de "societat política", que representa el conjunt dels ciutadans en l'exercici del seu rol com a mediadors que, a través de moviments socials i col·lectius, acompleixen una important funció en la construcció d'una societat democràtica. Per altra banda, s'exigeix repensar la societat civil de forma més polisèmica i considerar la dimensió pública de la societat civil, en tant que ciutadans que vetllen i s'interessen per aspectes privats i particulars, però que també opinen i s'interessen per la qüestió pública. La societat civil passa de ser identificada bàsicament per la seva funció representativa a assumir una funció més participativa, és a dir, la societat civil surt de l'esfera d'allò particular i privat, per passar a allò públic i d'interès general. Així, la dimensió pública de la societat civil enllaça amb la societat política de l'Estat. Es dilueixen les fronteres entre els dos sectors i es trenca amb la simplista antinòmia entre Estat i societat civil tancada en una lluita de suma zero.

L'estudi del procés d'evolució de les EIS d'atenció a la discapacitat, com a organitzacions integrades dins el Tercer Sector, m'ha proporcionat un marc d'anàlisi privilegiat per estudiar la recuperació de la dimensió pública de la societat civil perduda com a conseqüència de la cooptació per part dels poders públics a què han estat sotmeses les EIS en la concreció dels principis de base neoliberal que enquadren la transformació de l'Estat del benestar a una Societat del Benestar.

He distingit la trajectòria de les EIS es tres etapes. L'etapa carismàtica representa la màxima manifestació de la societat civil en tant que hi són presents les dues principals dimensions: la vessant privada i particular de defensa i d'atenció a uns interessos i necessitats pròpies d'un determinat col·lectiu i la vessant pública expressada en tant que moviment social. L'etapa de professionalització suposa la pèrdua de la capacitat de les EIS per influir i opinar sobre la qüestió pública i es redueix la seva capacitat com a societat civil al desplegament de serveis i prestacions d'acord als interessos particulars del col·lectiu al qual adrecen la seva activitat. L'etapa actual s'expressa en termes de crisi de valors propis com a conseqüència d'haver assumit i incorporat els valors propis d'altres sectors, en concret de l'Estat i del mercat, i d'haver renunciat als elements d'identitat propis del moviment social que les va originar. L'estratègia per abordar aquesta crisi passa per la recuperació de la dimensió de societat política, és a dir, la dimensió carismàtica i participativa en qüestions d'interès públic i conciliar-la

amb la funció privada d'atenció, de suport i de prestació de servei a les persones amb discapacitat intel·lectual i les seves famílies, en resposta al compromís adquirit des dels seus inicis i sostingut durant tot el procés de desenvolupament de les EIS.

El procés que he anomenat de "professionalització", es produeix en el període de transformació del model de serveis socials (1988-2003) que adquireix un caire més burocràtic i mediat per les administracions i es caracteritza per l'ordenació i tipificació de l'oferta de serveis, per una estructuració funcional i territorial complexa i rígida, per un finançament incert i per la incorporació de les entitats del sector privat com a proveïdores dels serveis públics que inclou el sistema. El sistema de serveis s'engendra ideològicament (que no configura i consolida) sota la concepció d'un model d'Estat del benestar intervencionista on la garantia del benestar recau sobre l'acció pública. El desenvolupament, però, del sistema es va concretant sobre la concepció més pluralista de la societat del benestar que implica, per part dels òrgans de govern, obrir la mirada cap a la societat civil organitzada i descobrir l'existència d'uns actors socials que de forma autònoma estan proveint serveis de benestar als ciutadans. Part de l'acció desplegada pels poders públics per configurar i consolidar el sistema de serveis socials ha estat "rescatar" aquestes organitzacions civils i "incloure-les" com agents del sistema. Utilitzo expressions com "rescatar" i "incloure" perquè descriuen la posició de subordinació i subsidiarietat a la que han estat relegades i tractades aquestes iniciatives en relació al sistema. Rescatar, és una expressió que justifica arguments d'inclusió en el sistema com a garantia per a la seva subsistència. En realitat, aquest ha estat un dels arguments esgrimits pels agents de les entitats respecte de les oportunitats que els va oferir la intervenció de les administracions públiques en el pas de l'etapa carismàtica a l'etapa de professionalització. Inclusió, ens remet a la construcció d'un sistema només centrat en l'acció dels òrgans de govern. La dimensió de societat política que aporta la ciutadania organitzada entorn a les EIS ja no forma part del sistema. Sistema s'assimila a Estat i EIS s'assimila a ciutadania, reproduint, així, els enfocaments dicotòmics. Així, durant el procés de configuració d'un sistema de serveis socials que va incorporant els principis d'una Societat del Benestar, les EIS són incloses (quan fins llavors n'havien estat excloses) dins el sistema.

Les contradiccions i contraposicions ideològiques presents durant el procés de desenvolupament del sistema de serveis socials queden reflectides en el tractament rebut per les entitats per a la seva inclusió (sovint encaixades dins el sistema amb calçador) i, evidentment en el procés de desenvolupament de les mateixes entitats. En aquest procés no sobreviu la dimensió "civil" de les EIS, ja que no operen d'acord a un

conjunt de regles compartides des de la base social i, aquesta, ja no és el principal instrument en l'articulació de l'acció de les entitats ni proveeix els valors que la sustenten.

Les EIS han experimentat un apropament i un fenomen d'isomorfisme institucional amb l'administració pública. Una política social que afavoreix l'acció redistributiva dels moviments socials tendeix a relegar les EIS a espais assimilables als del sector públic, que adopta, com a principi d'assignació predominant, la forma de redistribució autoritzada (Esping-Andersen, 2000: 53-54). En aquest sentit, la trajectòria de les entitats les situa en una posició de prolongació dels dispositius assistencials gestionats per les administracions públiques i releguen la proximitat amb la societat civil per passar a ocupar un lloc més proper a l'Estat²⁵⁶. És un isomorfisme que està afavorit per l'imperatiu financer, per la professionalització i per l'estandarització de les pràctiques professionals. Les EIS esdevenen gestores de serveis socials de responsabilitat pública, obeeixen als criteris i calendaris programàtics fixats per les administracions públiques i són arrossegades per les dinàmiques de burocratització pròpies dels poders públics. Per tant, com a gestores de serveis públics no aporten cap valor, perpetuen i reproduïxen el model d'atenció institucionalitzada de l'administració ja que passen a formar part del mateix sistema assistencial.

Però aquest no és l'únic isomorfisme que les allunya de la base carismàtica i de la dimensió pública de la societat civil. Complir amb la funció social i assistencial d'atenció i suport a la persona les vincula a l'Estat, però, complir amb la funció d'inserció laboral les vincula a la lògica del mercat i incorpora els principals atributs de les entitats privades que s'inclouen dins la categoria d'Economia Social i les allunya o diferencia dels trets que defineixen el conjunt d'organitzacions que integren el Tercer Sector d'Acció Social.

La dinàmica empresarial respon a la necessitat de les EIS de ser sostenibles econòmicament per l'exercici de la seva funció d'inserció laboral. Es concep aquesta àrea d'actuació com un dels principals instruments per a la normalització i integració social de les persones amb discapacitat intel·lectual. La competitivitat i la competència, la rendibilitat en la producció, els estudis de mercat, la recerca d'unitats de negoci, entre d'altres, són els principis que estructuraven l'acció de les entitats en aquesta àrea, cara endins i cara enfora. L'objectiu de crear llocs de treball i d'ocupació per a les persones amb discapacitat intel·lectual encobreix i descobreix el caràcter econòmic de

²⁵⁶ Estat, família i mercat constitueixen la "triada del benestar" definida per Esping-Andersen, 2000.

les EIS. La subvenció, entesa com a modalitat de finançament dels serveis assistencials subjecta a la funció de redistribució de les administracions públiques, exigeix a les EIS unes pràctiques de gestió econòmica no vinculades a l'especulació ni a l'exigència de la rendibilitat i eficiència econòmica que si s'incorpora en la gestió de l'àrea d'inserció laboral. És tracta d'una gestió que exigeix unes habilitats directives, qüestió que, en el cas de les EIS estudiades, s'utilitza com a argument per justificar "l'abandonament" i cessió dels llocs de direcció a persones capacitades a nivell professional i tècnic. S'utilitza, doncs, el "saber tècnic" com un atribut que caracteritza el sector privat mercantil, per allunyar la implicació de les famílies i trencar amb tots els atributs negatius per a l'exercici d'aquesta funció (la inserció laboral) que s'arrossegueu de l'etapa carismàtica. A nivell de dinàmica interna es produeix una ocultació o negació dels principals trets que s'associen a la vessant carismàtica, en canvi a nivell extern, respecte el conjunt de les empreses lucratives del món empresarial el perfil del col·lectiu i l'origen civil de les entitats és construït com un dels trets distintius de les EIS.

Per altra part, el procés d'institucionalització de les EIS com a gestores de serveis de responsabilitat pública que caracteritza l'etapa de professionalització té com a conseqüència una doble instrumentalització: per una part, l'administració es serveix de les EIS per incrementar l'oferta de serveis socials públics i, per l'altra les entitats es serveixen de l'administració (bàsicament del seu finançament) per subsistir com a entitat, sobretot en el trànsit de l'etapa assistencial a la de professionalització, i créixer en la prestació de serveis assistencials, mentre han anat dissenyant i desenvolupant estratègies per adquirir més autonomia i sostenibilitat econòmica. És una autonomia que es vincula al caràcter i a la dinàmica empresarial que han adquirit les entitats, derivada del desenvolupament de la seva funció com a empreses d'inserció laboral. Incorporar principis de l'empresa privada mercantil en la gestió de les EIS i desenvolupar activitats de producció amb l'objectiu de crear llocs de treball i ocupació a les persones amb discapacitat intel·lectual, ha esdevingut la principal garantia per millorar els serveis de base assistencial i ampliar la seva oferta d'activitats de suport i d'acompanyament, cobrint, així, els dèficits del finançament públic per als serveis de responsabilitat pública.

Així, l'organització apareix com una estructura mediatra entre la lògica de l'àmbit públic i la lògica del mercat, de base econòmica. Les diferents activitats i prestacions es vinculen a un o altre sector, però el conjunt de la dinàmica de l'entitat articula les dues dimensions sense que cap d'elles arribi a anul·lar l'altra. Les diferents etapes,

però, de la trajectòria de les entitats marquen una clara transformació del predomini que cadascuna de les dimensions ha adquirit en moments determinants i situa la que no ha estat prioritzada en una posició marginal dins el conjunt de l'entitat, si bé més en l'aspecte organitzatiu i funcional que en l'esfera simbòlica. El que defineix el predomini d'una o altra (Estat o mercat) està estretament lligat a la funció social i al desenvolupament dels serveis i prestacions que s'activen per aconseguir-la. El grup d'entitats estudiades d'origen de familiars d'afectats, però, incorporen en aquesta estructura mediatra una nova dimensió que no està definida especialment pels serveis sinó, bàsicament, per la funció social, per la personalitat jurídica que adopten i pel perfil dels membres que la integren (socis).

És, doncs, una acció mediatra que està subjecta a: 1) l'Estat, que adopta com a principi d'assignació la redistribució; i 2) al mercat, dominat per la producció a través del vincle econòmic. La prestació i gestió de serveis públics lligada a la redistribució de recursos, que incorpora les definicions professionals hegemòniques, és una tasca de suplència dels dispositius institucionals; la creació de llocs de treball i d'ocupació per a un col·lectiu amb dificultats d'inserció laboral complementa l'oferta del mercat de treball, i les famílies de les persones afectades aporten el discurs que permet mantenir la *communitas* dins de l'estructura i que li dona legitimitat i diferenciació respecte l'acció de qualsevol dels altres dos sectors.

L'etapa de professionalització ha estat caracteritzada per la identificació i el desplegament dels serveis que les vincula a l'Estat i el mercat i, sobretot, per la recerca constant de l'equilibri en l'impacte d'aquests dos sectors a les entitats. L'acció, però, de les famílies com a representants dels òrgans de decisió, ha suposat un llast, durant aquest període, per als equips de direcció i gestió heretats de l'etapa carismàtica i simbòlicament vinculats a l'assistencialisme, a la voluntarietat, a l'altruisme i a la precarietat. En la majoria de les EIS les famílies han demostrat la seva capacitat de perdurar en el temps, malgrat que a partir de l'etapa de professionalització han quedat a l'ombra i relegades a una funció representativa. La seva legitimitat i el seu reconeixement, un cop superada la fase carismàtica, s'ha sostingut bàsicament a un nivell discursiu que, sovint, ha estat subordinat a la posició de domini d'un dels altres sectors. És a dir, emergeix un discurs de reconeixement en moments de debilitat, d'insuficiència o d'estancament de la capacitat de resposta de l'Estat i del mercat en la garantia del benestar social i personal del col·lectiu que atenen. De la mateixa manera, davant la necessitat de qualsevol dels altres dos sectors de reforçar, validar i marcar el seu predomini, les famílies han vist reduir les seves possibilitats d'acció i d'influència.

La seva permanència com a membres integrants dels espais de decisió els ha exigit renunciar a quotes de poder i mantenir una actitud passiva i merament representativa dels actuals socis i, simbòlicament, representativa dels fundadors i promotors. Els arguments utilitzats pels familiars per justificar aquesta realitat es sustenten en la confiança com a principi bàsic.

La realitat actual presenta indicadors d'un futur que suposen la recuperació de la dimensió pública de les entitats com a societat civil que representen. Assumeixen la seva responsabilitat com a agents amb capacitat d'incidència política en temes d'interès públic més enllà del compliment del compromís adquirit amb el col·lectiu particular al qual adrecen la seva activitat. I, ho poden fer perquè han identificat i, en conseqüència, relaxat la influència que exerceixen en l'entitat, l'Estat i el mercat. D'altra banda, un i altre sector ja els hi ha proporcionat tot allò que les ha permès consolidar-se i ja han interioritzat les seves lògiques de funcionament. Ara els cal buscar un nou horitzó que les distingeixi de l'oferta pública i de l'oferta de mercat i això les situa en disposició de reconèixer i de revisar les renunciacions que s'han produït en l'etapa anterior. Es tracta de recuperar la dimensió "civil" com a base que singularitza les EIS i que es concreta tant en la recuperació del potencial que aporten les famílies d'afectats en la detecció de noves necessitats, bàsicament, com en l'explotació de la seva capacitat d'incidència, a nivell polític, en el disseny de les polítiques socials i, a nivell ideològic, en la construcció social de la discapacitat intel·lectual basada en les capacitats d'aquestes persones i no en les seves limitacions funcionals.

En definitiva, les EIS d'atenció a la discapacitat intel·lectual objecte d'estudi, neixen a partir d'un moviment social liderat per familiars de persones afectades, que les situa en l'àmbit del Tercer Sector d'Acció Social, per cobrir uns espais desatesos per l'Estat. Creixen utilitzant mecanismes propis del mercat i gestionant serveis de responsabilitat pública i preserven, durant tot el seu procés, la presència de les famílies en les estructures de decisió i les condueixen a una funció merament representativa i simbòlica. D'aquí que puc afirmar, d'acord amb una de les hipòtesis plantejades, que es troben en la intersecció entre l'Estat, el mercat i el Tercer Sector i que han perdut la dimensió pública de la societat civil com a sector que les va engendrar.

Tal i com he avançat en la introducció d'aquest últim capítol, presento de forma sintètica i esquemàtica els principals aspectes tractats en la segona part de la tesi respecte del procés d'evolució experimentat per les EIS des de la perspectiva dels seus agents, que il·lustren les principals conclusions argumentades fins ara i que recuperen les hipòtesis plantejades.

1. La inserció de les EIS en el processos de redistribució, propis de l'Estat, condueix a la formació d'estructures especialitzades de gestió que tendeixen a jerarquitzar l'organització de les EIS, introduint-hi les relacions de dependència que comporten els mecanismes de redistribució. Així, la redistribució i la professionalització estan íntimament vinculades.
2. En la trajectòria de les entitats s'evidencia un predomini de la dimensió organitzativa i de la dimensió econòmica, per sobre de la representativa i la reivindicativa, dimensions que Rodríguez i Montserrat (1997) assignen a les entitats d'iniciativa social. És una conseqüència del procés d'institucionalització que els imprimeix els trets que corresponen al tipus d'associacionisme burocràtic, caracteritzat per la capacitat dels professionals i gestors d'administrar eficaçment els recursos associatius.
3. Les EIS no presenten un alt grau de burocratització en el sentit weberian del terme. És cert que han desenvolupat molt aquelles dimensions de la burocratització que tenen a veure amb la sistemàtica en els processos de treball, però no estan tant desenvolupades aquelles que tenen a veure amb les relacions com: jerarquies d'autoritat, drets i deures segons les posicions de comandament i impersonalitat en les relacions. Aquesta tendència s'explica perquè la forma burocràtica és apropiada per als objectius de productivitat que, en el cas de les entitats, es vincula a la seva vessant d'inserció laboral, però la flexibilitat, la creativitat i la innovació de les EIS equilibra el caràcter endògen i entròpic que caracteritza el model d'organització burocràtica, en tant que està dissenyat per satisfer els propis requisits d'organització interna més que les demandes dels ciutadans.
4. En el procés de professionalització l'autoritat de la Junta queda sotmesa al poder de l'equip directiu. És produït com a conseqüència, bàsicament, pel no domini del saber tècnic per part dels membres de la Junta, pel procés de delegació de poders sobre la base de la pressió del conflicte i per un estil de lideratge molt fort

per part de les direccions amb competència professional, capacitat d'argumentació i de persuasió. Es produeix una inestabilitat i confusió de l'autoritat carismàtica (que defineix Weber) que força a l'establiment de la forma més estructurada d'autoritat subjecta a la dominació de la llei i la burocratització pròpia dels estats moderns.

5. Han passat d'una estructura feble centrada bàsicament en lideratges vinculats a trajectòries vitals i a processos de consolidació de valors personals en els seus inicis, a estructures complexes subjectes al criteri i saber professional i tècnic i centrades en els resultats, en l'eficiència i en la sostenibilitat econòmica. És tracta d'un procés de racionalització en el qual es produeix el canvi d'una organització i acció orientada a valors a una organització i acció orientada a objectius. Es produeix una assimilació entre lideratge i direcció que confirma aquells enfocaments que ho presenten com a característica de les organitzacions que es defineixen com a prestadores de serveis socials i que es sustenta sobre la base del saber i la competència tècnica i els resultats.
6. La base social, és a dir, les famílies, abandonen el rol en la provisió de les bases identitàries i de valors i deixen de ser un instrument per a l'acció de les EIS. És un abandó que es produeix en la mateixa mesura que augmenta el control sobre el conjunt de l'entitat que exerceix el criteri tècnic i professional. No es tracta d'una causa i d'una conseqüència sinó que és un procés paral·lel conseqüència del fenomen més global de transformació de l'Estat de benestar. A més a més, la manca de gestió de la base social per part de les entitats fins a l'actualitat contribueix a la seva desmobilització i a la seva desvinculació respecte al funcionament de l'entitat.
7. Al llarg del procés de les EIS la relació amb l'administració pública ha passat per una relació basada en la indiferència i en la no intervenció a una relació de subordinació i de dependència fins arribar a construir un vincles d'interdependència, de complementarietat, de coresponsabilitat i de col·laboració. Amb tot, no existeix entre els agents de les entitats una percepció de dependència en termes negatius respecte a l'administració, sinó que es tracta d'una percepció llegida en termes de responsabilitats que està estretament vinculada a la doble instrumentalització que es produeix entre les EIS i les administracions públiques que he referit.

8. La dependència respecte el finançament públic s'explica en base a la subvenció com la principal modalitat. La necessitat del finançament públic no s'argumenta en termes de dependència i subordinació sinó en termes de "responsabilitat". Així, reduir la dependència exigeix introduir altres mecanismes de finançament que atorguin més autonomia i flexibilitat a les EIS, però no es posa en dubte ni s'interpreta en clau de subordinació allò que és l'obligació dels poders públics pel que fa al finançament de determinats serveis que, per altra banda, han estat definits per les mateixes administracions públiques. El finançament públic representa una oportunitat per les EIS, la subvenció com a modalitat és la seva principal amenaça. La subvenció està en una relació d'interdependència amb la incorporació de professionals en la direcció i/o gerència de les EIS. Per una part, aconseguir finançament públic per superar la crisi econòmica de les EIS que caracteritza el trànsit de l'etapa carismàtica a l'etapa de professionalització és condiciona, per part dels poders públics, a la incorporació de professionals especialitzats a la direcció de les entitats. Per altra part, accedir a les subvencions exigeix arguments tècnics i especialitzats extrets dels discursos hegemònics que empeny les entitats a incorporar professionals assalariats.

9. La principal contradicció interna de les EIS emergeix de la necessitat de compaginar la visió social amb la visió econòmica de la seva activitat. Aquesta contradicció no resolta genera conflictes interns d'organització i d'identitat, però també incorpora elements valorats com a claus per a l'èxit de l'entitat. El desplegament d'activitats que es centren en la dimensió de productivitat econòmica, com són les corresponents a la funció d'inserció laboral, permeten la millora dels serveis i activitats subjectes a una visió de caràcter social que, es concreta, en els serveis de suport i acompanyament personal a les persones amb discapacitat intel·lectual. Així, la trajectòria de les EIS es caracteritza per la recerca de l'equilibri entre les dues funcions que requereixen lògiques de gestió diferent (assistencial i empresarial). La finalitat inherent a la funció d'atenció a la persona (social/assistencial) i la finalitat d'inserció laboral, són molt coherents amb la missió i visió per la qual van ser creades les entitat. El que genera confusió i conflicte i, per tant, la recerca de l'equilibri, són els diferents models de gestió que requereix accomplir amb una i altra funció. L'entitat no va ser pensada pels promotors com una empresa que competeix amb el mercat lucratiu. És una dimensió que s'incorpora durant el període de professionalització, mentre es manté i es vol preservar la que la va veure néixer. D'aquí la confusió actual i la consciència que cal resoldre-la.

10. Ser entitats gestores de serveis socials de responsabilitat de l'administració pública reforça la posició i rol de les entitats com a prestadores de serveis i les redueix a ser una extensió del braç de l'administració per ofertar serveis. Aquesta esdevé una de les principals amenaces.
11. El rol de les EIS com a prestadores de serveis reforça la posició dels usuaris com a simples consumidors de serveis. Les exigències d'aquests envers les entitats augmenten en la mateixa mesura que disminueix la seva implicació, el seu compromís i identificació amb l'entitat.
12. La creació de llocs de treball i d'ocupació està subjecta a la recerca d'unitats de negoci rendibles econòmicament de forma immediata. Representa una de les seves principals amenaces per competir amb el conjunt del mercat. La deslocalització de les empreses com un dels fenòmens que caracteritza la globalització, obliga a centrar l'activitat de les entitats en activitats de serveis i de turisme que no es poden deslocalitzar.
13. L'èxit social de les EIS és valorat, bàsicament, per la seva elevada capacitat en l'oferta de serveis (tant en termes de quantitat com de qualitat) i per la seva estratègia de diversificació de fonts de finançament.
14. Aquest èxit social ha introduït en les EIS una dinàmica de funcionament en què la burocratització, la mercantilització, la professionalització, el control de gestió i altres dimensions corporatives han anat alterant la naturalesa inicial de les pròpies organitzacions i posat en qüestió la seva supervivència com a portadores d'una missió civil de solidaritat, d'altruisme i de democràcia. El seu enfortiment estructural demanda progressivament més *ímputs* financers de l'exterior (concretament de les administracions) el que reforça i manté la seva condició d'entitats cooptades per l'administració.
15. És en la lluita de les entitats per concretar en acció la seva finalitat on trobem el principal motor per a la construcció social de la discapacitat en els termes de normalització que coneixem avui en dia. Desenvellir la consciència de noves oportunitats i possibilitats per a la millora de la qualitat de vida de les persones amb discapacitat i les seves famílies i, la recerca constant dels dispositius per a garantir-les exigint la coresponsabilitat dels poders públics n'ha estat la clau fins

a l'actualitat. Ara continua aquesta tasca però s'obre aquesta responsabilitat també al conjunt de la ciutadania.

16. El procés de creació i activació de serveis per part de les entitats s'ha produït en paral·lel al desenvolupament de les necessitats vinculades al cicle vital de les persones afectades per la discapacitat intel·lectual i als canvis que es produeixen en el si de les seves famílies. Com a resultat les EIS han adquirit un fort compromís amb les persones amb discapacitat i amb les seves famílies respecte l'atenció integral de les necessitats actuals i de futur.
17. Les EIS han passat d'un sistema basat en l'entitat i en els serveis a un sistema obert cap a l'exterior. La lluita de les EIS s'ha desplaçat de la supervivència i el creixement en l'oferta de serveis a la projecció, a la generació de valor, a la recerca de l'eficiència i racionalitat econòmica i social i a reforçar la seva capacitat d'incidència política i social.

Faig referència a continuació als principals aspectes que indiquen l'inici de la tendència cap a un nou model, amb la prudència que requereix afirmar qüestions relatives a una realitat quan aquesta està immersa en un període de canvi important. Així, més que conclusions, les entenc, i així les presento, com a perspectives de futur que poden centrar noves dinàmiques, nous debats i noves línies de recerca.

- a) Canvia la consideració de qui integra la base social i s'eixampla a totes les persones, col·lectius i institucions que tenen o poden tenir una capacitat d'incidència en l'entitat, que són o poden esdevenir fonts de recursos i que li atorguen un determinat estatus i legitimitat. S'incorpora el concepte de capital social en el seu sentit més ampli. Recuperen la seva dimensió com a agents de transformació social. Al llarg dels capítol he presentat diferents evidències respecte aquesta nova tendència, però en destaco dues: incorporen en els òrgans de decisió representants polítics, econòmics, socials i culturals del seu entorn geogràfic i reactiven i dinamitzen els òrgans de representació col·lectiva del sector a nivell de Catalunya per augmentar la seva capacitat i qualitat de resposta a les necessitats, però sobretot, per augmentar la seva capacitat d'incidència política en el disseny de les polítiques socials.

b) Si compaginar serveis de l'àrea d'atenció a la persona i l'àrea d'inserció laboral ha garantit primer la seva supervivència i, després, el seu creixement, ara la seva consolidació i afirmació com a agent de transformació social passa per aclarir i distingir, en termes d'estructures de gestió, cadascuna de les àrees i funcions. Han identificat i pres consciència del conflicte, estan consolidats i en condicions d'assumir els riscos que suposa desvincular a nivell d'estructures i d'entitats de gestió les dues àrees. Ara per ara, l'encaix i l'equilibri l'estan centrant en la recerca de formes de personalitat jurídica que permeti una gestió independent dels serveis que corresponen a cadascuna de les àrees, però subjectes a una única entitat com a titular ja que comparteixen i aprofiten per a diferents serveis i àrees les instal·lacions i equipaments de què disposen i, fins i tot, de l'activitat laboral (en el cas de la teràpia ocupacional).

c) De forma estructural resolen la presència dels familiars en els òrgans de decisió, però el que no està resolt i, crec que serà un dels debats a encarar en el futur, és què s'espera dels familiars d'afectats, què estan disposats a oferir aquests i quin nivell d'implicació volen i se'ls deixa assumir. El que està clar és que les EIS deixen de ser dels pares ja que introduir nous agents (primer professionals, ara representants de l'entorn econòmic, cultural, polític) els allunya encara més del control sobre l'entitat que hagin pogut exercir. A nivell extern, la cara que representa les entitats són les figures directives, no els familiars. Això té una important càrrega simbòlica que continua mantenint en perill la missió i els valors originaris de les EIS, que s'han aconseguit preservar, en major o menor mesura, fins ara. El què els uneix continua essent la finalitat, impregnada i mantinguda des del principi i sostinguda principalment per la presència dels familiars malgrat la disminució de la seva participació i implicació. El contrast amb l'experiència viscuda per les cooperatives, posa de relleu la importància de l'esquema motivacional que prové dels familiars, de fills o parents directes, afectats per la discapacitat intel·lectual. Per tant, el debat que es recupera està en relació al lloc que es reserva i al lloc que volen adoptar els familiars de persones afectades en relació a les entitats, tant en aquella dimensió pública de la societat civil com en la dimensió més particular i centrada en el col·lectiu que atenen. Això exigeix, però, analitzar quin és el nou perfil dels familiars i quines són les expectatives que tenen envers les entitats. Sostinc la idea que els familiars amb capacitat per implicar-se no s'identifiquen amb els valors del conjunt de l'entitat i que, com a conseqüència del procés d'isomorfisme al qual he fet referència, actuen com a consumidors dels serveis que els ofereixen les entitats, a l'igual que ho fan amb la resta de serveis que els

proveeix l'Estat o el mercat. En aquesta tesi només he incorporat la perspectiva dels familiars en tant que promotors i gestors de les EIS, però no he abordat en profunditat l'estudi del perfil, de l'actitud i la participació del conjunt de famílies. Abordar aquesta dimensió és una de les línies de recerca futures per analitzar quin rol poden jugar les famílies en aquest nou escenari de recuperació de la dimensió pública de la societat civil.

d) Una qüestió ara latent i que caldrà analitzar en un futur immediat, és l'impacte de l'actual crisi econòmica en les entitats. Es tracta d'una conjuntura que aporta noves dimensions i perspectives al debat sobre la inserció laboral en entorns protegits. Si la inserció a l'empresa ordinària podia suposar una amenaça a la sostenibilitat i rendibilitat econòmica dels CET, la situació d'unes empreses que no poden despedir els seus treballadors en un context de crisi, també en representa un element de vulnerabilitat. L'amenaça s'estén també a les possibilitats reals de les persones amb discapacitat d'aconseguir una inserció laboral i es manifesta com un condicionant important per a la conquesta de la normalització social i laboral efectiva d'aquest col·lectiu. He introduït les mesures que existeixen actualment per a la promoció de la inserció a l'empresa ordinària, però l'anàlisi en profunditat implica considerar les polítiques d'ocupació laboral des de la perspectiva de l'administració i de les empreses contractadores.

e) La construcció d'un Sistema de Serveis Socials sota un model de Societat del benestar ha estat un escenari òptim per a la incorporació dels serveis prestats per les entitats del Tercer Sector dins el sistema públic. El nou model de serveis socials, el desplegament de la xarxa d'atenció a la dependència (que s'integra en el mateix sistema de serveis socials) i el traspàs de competències al Departament de Treball dels Centres Especials de Treball, obre un nou escenari, unes noves possibilitats i, també, uns nous reptes per a les EIS. És clau per aquest nou escenari l'experiència que han adquirit respecte de les lògiques de funcionament de l'administració pública i de la iniciativa mercantil, tret que les singularitza i les distingeix d'altres entitats del conjunt del Tercer Sector. Estan en disposició de reivindicar i de preservar l'interès social que ha de governar els principis i els mecanismes de gestió d'uns serveis socials que són d'interès públic. Pelegrí (2004) reconeix que, malgrat que ha tingut poca importància la pressió de la societat civil en la formulació de les polítiques de serveis socials, els sectors més normalitzats i que tenen més suports polítics o professionals, són els que exerceixen una influència més decisiva. No hi ha dubte de que el Tercer Sector d'atenció a les persones amb discapacitat té aquesta

capacitat. Les EIS estudiades suposen una neutralització del poder que estan adquirint, en altres àmbits dels serveis socials, les grans empreses mercantils. Aquesta és, doncs, una futura línia de recerca que centra el meu interès.

Amb aquestes afirmacions sintetitzo els principals valors del Tercer Sector cara el futur. Els valors afegits diferencials del Tercer Sector respecte altres actors en la prestació de serveis: el treball de proximitat, la capacitat d'anticipació a les noves necessitats, el coneixement dels col·lectius destinataris, la implantació en el territori i la voluntat de transformació social. El treball en xarxa, els valors de cooperació, i la capacitat per generar confiança social del Tercer Sector contribueixen a la construcció de capital social. El que impulsa a les organitzacions del Tercer Sector a exercir la tasca de transformació social és la voluntat d'actuar com un actor compromès i coresponsable envers les necessitats socials i el benestar públic. La transparència i la rendició de comptes construeixen la confiança social i la legitimitat necessària per exercir com a agent de transformació social.²⁵⁷

“Mientras que la fuerza del proceso de producción queda enteramente absorbida y agotada por el producto final, la fuerza del proceso de la acción nunca se agota en un acto individual, sino que, por el contrario, crece al tiempo que se multiplican sus consecuencias; lo que perdura en la esfera de los asuntos humanos son estos procesos, y su permanencia es tan ilimitada e independiente de la caducidad del material y de la mortalidad de los hombres como la permanencia de la propia humanidad. (...) Que los actos posean tan enorme capacidad de permanencia, podría ser materia de orgullo si fuéramos capaces de soportar su peso, el peso de su carácter irreversible y no pronosticable, del que el proceso de la acción saca su propia fuerza”.

Hannah Arendt

La condición humana

²⁵⁷ Coincideixen amb la línia plantejada en el 2n Congrés del Tercer Sector Social de Catalunya realitzat el 26 i 27 de març de 2009 i organitzat per la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI
ESTAT, MERCAT, TERCER SECTOR. L'EVOLUCIÓ DE LA INICIATIVA SOCIAL EN L'ATENCIÓ A PERSONES
AMB DISCAPACITAT INTEL·LECTUAL.
Ramona Torrens Bonet
ISBN:978-84-693-5408-7/DL:T-1398-2010

CAPÍTOL IX.

Bibliografia

- ACOTTO, L. (2003) *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio.
- ADELANTADO, J. (coord.) (2000) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria: Barcelona.
- ADELANTADO, J. (2002) "Política de Serveis Socials". GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Els règims autonòmics de benestar*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya, pp. 61-69.
- ADIRONDAK, A. (1994) *Direcció i gestió de les organitzacions de voluntaris*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- AGUADO, V. (coord.) (2008) *El sistema de serveis socials a Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.
- AGUIAR, F., PEREZ YRUELA, M. (1995) "Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los Servicios Sociales". SARASA, S., MORENO, L. *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CIS.
- ALBERICH, T. (1993) "La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa". *Documentación Social*, núm. 90, pp. 101-113.
- ALBERICH, T. (2002) *Guía Fácil de Asociaciones. Manual de Gestión*. Madrid: Dykinson.
- ALBERICH, T. (2007) "Asociaciones y movimientos sociales en España: cuatro décadas de cambios". *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 76.
- ALEMAN BRACHO, M^a C., GARCÉS, J. (coords.), GARCÍA SERRANO, M. (1998) *Política Social*. Madrid; McGraw-Hill.
- ALONSO, L.E. (2000) "Las transformaciones del Estado de Bienestar: participación social, sociedad civil y ciudadanía". GARDE, J.A. (ed.) *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid: FUHEM.

- ÁLVAREZ DE MON, S. (dir.), MARTÍN, S., MARTÍNEZ, J.L. (1998) *El Tercer Sector: Retos y propuestas para el próximo milenio*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ALVAREZ JUNCO, J. (1990) "Introducción a la historia de la acción social pública en España". VV.AA. *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Serie Bienestar Social y Servicios Sociales.
- ANTONNEN, A., SIPILÄ, J. (1997) "Cinco regímenes de servicios sociales de atención". MORENO, L. (comp.) *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- ARANGUREN, L.A. (2000) *Catografía del voluntariado*. Madrid: PPC.
- ARENDR, H. (1993) *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- ARIÑO, A. (2004) "Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social". *Papers*, núm. 74, pp. 85-110.
- ARIÑO, A. (2008) "Articulación del Tercer Sector en España". *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 10, pp. 107-129.
- ASCOLI, U. (1987) "Estado del Bienestar y acción voluntaria". *REIS*, núm. 38, pp. 119-162.
- AUGÉ, M. (1996) *El sentido de los otros. Actualidad de la antropología*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- AZNAR, M. (1994) "La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico". *Quinto informe sociológico sobre la situación social en España*. Barcelona: Ariel.
- AZNAR, M. (1999) "Dos retos (y algunos ratos, ritos y rotos) de los Servicios Sociales". *La Cristalera*, núm. 8, pp. 26-30.
- BADENES, R. (1986) *Las fundaciones de derecho privado*, Barcelona: Librería Bosch.
- BARDIN, L. (2002) *Análisis de contenido*. Madrid: Akal Universitaria
- BAREA, J. (dir.) (1996) *El Gasto público en Servicios Sociales en España. Marco Teórico y Metodología para su cuantificación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- BAREA, J., MONZÓN, J.L. (dir.) (2002) *La economía social en Espanya en el año 2000*. Valencia: CIRIE-ESPAÑA. Centro Internacional de Investigación e Informació sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- BARENYS, R. (1991) "Com repartir les subvencions". *Endavant*, núm. 20, pp.10-17.
- BECK, U. (2001) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.

- BELIL, M., VERNIS, A. (1996) *La excelencia en el sector asociativo. Una comparación regional*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- BELTRAN, J.L. (1992) *El régimen jurídico de la acción social pública*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- BELTRAN, M. (2000) *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BERESFORD, P., CROFT, S. (1984) "Welfare Pluralism: The New Face of Fabianism". *Criticat Social Policy*, núm. 9.
- BONET, J., ZAMORO, J.M. (coord.) (1996) *El capital humano y la empresa*. Madrid: Coopers i Lybrand, Edición Cinco Dias.
- BOURDIEU, P. (2000) "Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social". BOURDIEU, P. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Descleé.
- BOURDIEU, P. (2001) "El capital social. Apuntes provisionales". *Zona Abierta*, núm. 94/95, pp. 83-87.
- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BURDEAU, G. (1975) *El Estado*. Madrid: Seminarios y ediciones.
- CABRA DE LUNA, M.A. (1998) *El Tercer Sector y las Fundaciones de Espanya hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*. Madrid: Colección Solidaridad. Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial.
- CAMPS, V. (1990) *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.
- CAMPS, V. (1994) "La corresponsabilidad social". *Consideraciones sobre el tratamineto jurídico y fiscal de las fundaciones españolas*. Bilbao: Documenta, Fundación BBV.
- CANALES, M., PEINADO, A. (1994) "Grupos de discusión". DELGADO, J.M., GUTIÉRREZ, J. *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis Psicología.
- CANALS, J. (2002) *El Regreso de la Reciprocidad. Grupos de ayuda mutua y asociaciones de personas afectadas en la crisis del Estado del Bienestar*. Tesis doctoral. Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social. Universitat Rovira i Virgili.
- CANSINO, C., ORTIZ, S. (1997) "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil". *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados. RELEA*, núm. 3. Caracas, Ediciones CIPOST, pp. 23-43.
- CASADO, D. (1987) *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: Acebo.

- CASADO, D. (1999) *Imagen y realidad de la Acción Voluntaria*. Barcelona: Editorial Hacer.
- CASADO, D. (2001) "Palabras de la reforma de los Servicios Sociales y de su parcial desactivador". *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 54, pp. 25-34.
- CASADO, D. (2003) "Delimitación del sector voluntario de objeto social en España". RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA.
- CASADO, D. (dir.) (1994) "Acción social y servicios sociales" JUÁREZ (dir.) *Informe sociológico sobre la situación social en España "Sociedad para todos en el año 2000"*. Madrid: FOESSA, pp. 1735-1880.
- CASADO, D., GUILLÉN, E. (2002) *Manual de servicios sociales*. Madrid: Editorial CCS.
- CASAS, F. (1986) "Reflexiones sobre los servicios sociales en Cataluña". *Documentación Social*, núm. 64, pp.187-196.
- CASEY, J. (1995) *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*. Tesis doctoral, Departament de Ciència política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.
- CASTEL, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- COHEN, J. Y ROGERS, J. (1995) "Secondary Associations and Democratic Governance". WRIGTH (ed.) *Associations and Democracy*. London: Verso, pp. 7-100.
- COLECTIVO IOÉ (1998) *Discapacidad y trabajo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- COLECTIVO IOÉ (2004) *Les desigualtats socials entre la població catalana amb discapacitats. Una anàlisi a partir de la Encuesta sobre Discapacidades y Deficiencias (INE)*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- COLEMAN, J.S. (2001) "Capital social y creación de capital humano". *Zona Abierta*, núm. 94/95, pp. 47-81.
- COMAS D'ARGEMIR, D. (1993) "Sobre el apoyo y el cuidado. División del Trabajo, género y parentesco". ROIGÉ, X. (comp.) *Perspectivas en el estudio del parentesco y la familia*. Tenerife: Actas del VI Congreso Español de Antropología.
- COMAS D'ARGEMIR, D. (2003) "Antropología social i política. El paper orientador de l'antropologia en la intervenció social". *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, núm. 19, pp. 8-19.

- COMAS D'ARGEMIR, D. (2008) "Noves famílies i polítiques públiques. La situació a Catalunya". *Revista d'etnologia de Catalunya*, núm. 32, pp. 74-86.
- COMELLES, J. M. (1997) "De l'assistència i l'ajut mutu com a categories antropològiques". *Revista d'Etnologia de Catalunya*, núm. 11, pp. 32-43.
- COMÍN, F. (1996) "Las Forma Históricas del Estado de Bienestar: El Caso Español". VV.AA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 29-57.
- COMISSIÓ EUROPEA (2000) "Troisième système et emploi: rapport à mi parcours". *Dossier pour la Conférence au Parlement Européen*. Bruxelles, 29 i 30 de juny.
- CORTINA, A. (1994) "Del Estado de bienestar al Estado de justicia". *Claves de Razón Práctica*, núm. 41, pp. 12-20.
- COSTA, M., LÓPEZ, E. (1996) *Los secretos de la dirección. Manual práctico para dirigir organizaciones y equipos*. Madrid: Pirámide.
- CUESTA, J. (1993) *Historia del presente*. Madrid: Eudeuma.
- DAHL, R. (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DE LA RIVA, F. (2002) *El Tercer Sector visto desde dentro. La renovación de las ONG y los retos de la exclusión social*. Barcelona: Fundación Esplai.
- DEFORTUNY, J. (1992) "Orígenes, contextos y funciones de un Tercer Gran Sector". DEFORTUNY, J., MONZÓN, J.L. (dir.) *Economía Social, entre economía capitalista y economía pública*. Valencia: CIRIEC-ESPAÑA. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- DELEECK, H. (1979) "L'effet Matthieu", a *Droit Social*, núm. 11.
- DELGADO, M. (1999) *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona: Anagrama.
- DIAMOND, L. (1997) "Repensar la Sociedad Civil". *Revista Metapolítica*, núm. 2, vol. 1. México (traducción de Reyna Carretero y César Cansino), Tomado del *Journal of Democracy*, vol 5, núm. 3, Julio de 1994, pp. 4-17.
- DÍAZ, E. (1988) "Socialismo democrático: Instituciones políticas y movimientos sociales". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 62, pp. 41-67.
- DÍAZ, E. (1989) "El Nuevo Contrato Social: Instituciones Políticas y Movimientos Sociales". MUÑOZ DE BUSTILLO, R. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- DIMAGGIO, P.J., ANHEIER, H.K. (1990) "The sociology of nonprofit organizations and sectors". *Annual Reviews of Sociology*, núm 16, pp. 137-159.

- DOMÍNGUEZ, I., CERRATO, J., GARCÍA GARCÍA, I. (2001) *La realidad de las Fundaciones en Espanya*. Anàlisis sociològic, psicosocial y econòmic. Santander: Fundación Marcelino Botín.
- DONATI, P. (1996) *Sociologia del Terzo Settore*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- DONATI, P. (1997) "La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5, pp. 15-25.
- DOPPLER, K. (1998) "La gestión del cambio: configurar y dirigir con èxito procesos de cambio y de desarrollo". *Perspectivas de Gestión*, núm.1, pp. 5-16.
- DOPPLER, K., LAUTERBURG, C. (1998) *Change Management. Cómo configurar el cambio en las empresas*. Barcelona: Ariel Sociedad Econòmica.
- DOYAL, L., GOUGH, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria/FUHEM.
- DRUCKER, P. (1993) *La sociedad post capitalista*. Barcelona: Apóstrofe.
- ESPADAS, M.A. (2006) *El Tercer Sector construyendo ciudadanía: la participación del Tercer Sector en los Servicios Sociales en Andalucía*. Tesis doctoral. Departamento de Sociología II .Universidad Complutense de Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- ESTEBAN, R. (1999) *Contrato de trabajo y discapacidad*. Madrid: Ibidem.
- ESTEBAN, R. (2001) *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- FANTOVA, F. (2008) *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto.
- FENÁNDEZ, T., ARES, A. (coords.) (2002) *Servicios Sociales: Dirección, gestión i planificación*. Madrid: Alianza.
- FERNÁNDEZ, C. (coord.), GARCIA, C., TORRENS, R., PELEGRÍ, X., TORRALBA, J.M., VILÀ, A. (2008) "Una mirada a punts crítics de la nova Llei de Serveis Socials". *Revista de Treball Social*, núm. 183, pp. 87-97.
- FERNANDEZ, T. (coord.) (1998) *Estado de bienestar: perspectivas y límites*. Cuenca: Serie Estudios Universidad de Castilla-La Mancha.
- FERNANDO, J.L., HESTON, A.W. (1997) "Introduction: NGOs Between States, Markets and Civil Society". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 554, pp. 8-20.

- FERRERA, M. (1995) "Los estados de Bienestar del Sur en la Europa Social".
SARASA, S., MORENO, L. (comp.) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC-MAS
- FERRÉS, M., BELIL, M. (1997) *Radiografía de les associacions de voluntariat de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- FERRET, J. (1995) "La llei com a garantia dels drets socials en l'Estat de Benestar".
Forum, núm.1, pp. 6-9.
- FONT, J., GOMA, R., (1999) "La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas". *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona*.
Barcelona: Diputació de Barcelona.
- FONT, M. (2008) *El Dret internacional privat de fundacions en el procés d'integració europea*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
- FONTANA, J. (2000) *La historia dels homes*. Barcelona: Editorial Crítica.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R., SUBIRATS, J. (2002): *Els règims autonòmics de benestar*.
Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut de Estudis Autonòmics.
- GARCÍA PADILLA, M. (1990) "Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia (1939-1975)". VV.AA. *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Serie Bienestar Social y Servicios Sociales, pp. 397-472.
- GARCIA ROCA, J. (1994) *Solidaridad y voluntariado*. Santander: Sal Terrae.
- GARCÍA-CAMINO, M., RUEDA, B. (2002) "El entorno y los factores ambientales: algunas consideraciones sobre su influencia en el empleo de las personas con discapacidad". *Empleo privado de las personas con discapacidad*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad i Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 53-79.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977) *Las transformaciones del Estado contemporáneo*.
Madrid: Alianza.
- GAVIRIA, M., LAPARRA, M., AQUILAR, M. (1995) "Los servicios sociales generales, un sistema sin objeto, una forma espesa y hueca. Nuevas hipótesis para una debate evaluatorio". *D.I. Aportes desde el Trabajo Social*, núm. 4-5.
- GEERTZ, C. (1988) *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- GELLNER, E. (1996) *Condiciones de la libertad. La sociedad civil i sus rivales*.
Barcelona: Paidós.
- GENELIOUX, M. (2002) "Empleo con Apoyo y Satisfacción: la perspectiva de personas integradas en el medio ordinario de trabajo". VERDUGO, M.A., JORDÁN DE URRIÉS, F.B. *Hacia la Integración plena mediante el Empleo*.

- Actas VI Simposio Internacional de Empleo con Apoyo. Salamanca: INICO, pp. 225-238.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1992) *II Pla d'Actuació Social 1992-1995*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1994) *Legislació bàsica del Sistema català de serveis socials*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1997) *III Pla d'Actuació Social 1997-2001*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1997), *Mapa de Serveis Socials 1996*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1998) *Pla d'Inserció sociolaboral de les persones amb disminució (1998-2004)*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Departament de Treball.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2003) *IV Pla d'Actuació Social 2003-2006*. Barcelona: Departament de Benestar i Família.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2003) *Persones amb discapacitat. Una ullada al passat per construir el futur*. Barcelona: Departament de Benestar i Família.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2007) *L'Estratègia per a la inserció laboral de persones amb discapacitat a Catalunya (2008-2010)*. Barcelona: Departament de Treball.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2008) *Guia d'ajuts a la contractació de persones amb discapacitat*. Barcelona: Departament de Treball.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2009) *Pla de treball CET (2009-2010)*. Document de presentació del Pla, 3 de març de 2009. Barcelona: Departament de Treball.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. "Actualitzacions de dades bàsiques del Mapa de Serveis Socials de 1996" (anys 1996, 1998, 2004, 2007). Barcelona: Departament de Benestar i Família. Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- GIDRON, B., KRAMER, R., SALAMON, L. (1992) *Government and the Third Sector, emerging relationships in Welfare State*. San Francisco: Jossey and Bass Publisers.
- GILBERT, N. (1983) *Capitalism and the Wefare State*. New Haven: Yale University Press.
- GINER, S. (1995) "Civil Society and its Future". MAY, J. (ed.) *Civil Society*. London: Polity Press.
- GINER, S. (2008) "El destino de la sociedad civil". *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 10, pp. 17- 49.

- GOFFMAN, E. (1970) *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOMA, R. (1999) "Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals del benestar social". *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- GOMÀ, R., SUBIRATS, J., GIMÉNEZ, L. (2001) *Seminari sobre el Tercer Sector*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya.
- GONZÁLEZ, A. (1993) "Centros Especiales de Empleo. Un modelo de empresa revisable". *Siglo Cero*, vol. 25 (3), núm. 148, pp. 49-53.
- GOUGH, I. (1994) "La asistencia social en la Europa del Sur". MORENO, L. (comp.) *Unión Europea y Estado de Bienestar*. Madrid: CSIC
- GREEN, J.C., GRIESINGER, D.W. (1996) "Board Performance and Organizational Effectiveness in Nonprofit Social Services Organizations". *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 6, núm. 4, pp. 381-402.
- GUASCH, O. (1997) *Observación participante*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1996) "Iniciativa Social y Servicios Sociales". ALEMÁN BRACHO, C., GARCÉS FERRER, J. (dirs) *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI, pp. 301-323.
- HABERMAS, J. (1981) *Història y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- HAMMERSLEY, M.P., ATKINSON (1994) *Etnografía*. Métodos de investigación. Barcelona: Paidós.
- HELD, D. (1992) *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial.
- HELLER, A. (1999) "Sentirse satisfecho en una sociedad insatisfecha". HELLER, A., FEHÉR, F. *Políticas de la postmodernidad*. Barcelona: Ediciones Península.
- HERREA GÓMEZ, M. (1998) *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- JEREZ, A. (coord.) (1997) *¿Trabajo voluntario o participación?. Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos.
- JOHNSON, N. (1990) *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- KEANE, J. (1988) "Despotism and Democracy". KEANE, J. (ed.) *Civil Society*. London: Verso.
- KEANE, J. (1992) *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- KENDALL, J., KNAPP, M. (2000) "The Third Sector and Welfare State Modernisation: Inputs, Activities and Corporative Performance". *Civic Society Working Paper*, núm. 14.

- KHAN, A., KAMERMAN, S.B. (1987) *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Siglo XXI.
- KNAPP, M., KENDALL, J. (1990) "Defining the British Voluntary Sector". Presentat al Spring Research Forum of "Independent Sector". Boston, 15-16 de març.
- KRAMER, R. (1992) "Voluntary Organizations, Contracting and the Welfare State". BATSLEER, J., CORNFORTH, C., PATON, R., *Issues in Voluntary and Non-profit Management*. Wokingham: Addison-Westley Publishing Company, Open University, pp. 181-191.
- KUHNLE, S., SELLE, P (eds.) (1992) "Government and Voluntary Organizations" *Relational Perspective*. Avebury. Aldershot. pp.1-34.
- LALOMA, M. (2007) *Empleo protegido en Espanya. Anàlisis de la normativa legal y logros alcanzados*. Madrid: Ediciones Cinca.
- LAPORTE SALAS, J. (1988) *La Sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social.
- LE GRAND, J. I ROBINSON, R. (eds.) (1984) *Privatisation and the Welfare State*. Londres: Allen & Unwin.
- LIKANEN, E., FAURA, et al. (2003) *La Economía Social y el Tercer Sector. Espanya y el Entorno Europeo*. Madrid: Escuela Libre Editorial y Fundación ONCE.
- LIPSKY, M. I SMITH, S.R. (1989) "Non-profit Organization, Government and the Welfare State". *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 4, pp. 625-648.
- LOMBARDI, E., MESSINA, A. (2000) *Social workers. Analysis on the forms of employment and work organization in the Third Sector*. Roma: Lunaria.
- MALUQUER DE MOTES, C. (1983) *La fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona (Estudio de un proceso)*, Barcelona.
- MARBÁN, V. (2000) *Sociedad civil, tercer sector y entidades de servicios sociales en Espanya*. Tesi Doctoral. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Universidad de Alcalà.
- MARBÁN, V. (2001) "Sociedad civil, sector no lucrativo y entidades voluntarias de servicios sociales". GARCÍA INDA, A., MARTÍNEZ DE PISÓN, J. *Ciudadanía, voluntariado y participación*. Madrid: Dykinson, pp. 27-61.
- MARBÁN, V. (2001) "Sociedad civil, Tercer Sector y entidades de acción social en Espanya". *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, núm. 30. pp. 169-205.
- MARBÁN, V. (2006) "Tercer Sector y Dependencia". *Documentación Social*, núm. 141. pp. 145-161.

- MARBÁN, V. (2007) "Tercer Sector, Estado de Bienestar y política social". *Política y Sociedad*, vol. 44, núm. 2, pp. 153-169.
- MARIÑO, F., FERNÁNDEZ LIESA, C. (2001) *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARROU, H.I. (1999) *El conocimiento histórico*. Barcelona: Idea universitaria.
- MARTÍN MATEO, R. (1973) *Ordenación del Sector Público en España*. Madrid: Civitas.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998) *Políticas de bienestar*. Madrid: Tecnos.
- MAYNTZ, R. (1998) "New Challenges to Governance Theory". *Jean Monet Chair Papers*, European University Institute, núm. 50.
- MAYNTZ, R. (1999) "La teorie della governance: sfide e prospettive". *Revista Italiana di Scienza Política*, núm. 1, pp. 3-21.
- MAYNTZ, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas.
- MIDDLETON, M. (1997) "Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function". POWELL, W.W. *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, pp. 141-153.
- MINTZBERG, H. (1991) *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel Economía.
- MONTAGUT, T. (1994) *Democràcia i serveis socials*. Barcelona: Hacer.
- MONTAGUT, T. (coord.) (2003) *El voluntariado: la lógica de la ciudadanía*. Barcelona: Ariel Sociología.
- MONTAGUT, T., GINER, S. (2005) "Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector". GARCÍA, J.L. (comp.) *La economía social en España*. Madrid: Fundación ONCE, pp. 43-54.
- MONTORO, C., MONTORO, R. (1996) "Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar". CASILDA, R., TORTOSA J.M. (edit.) *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid: Tecnos, pp. 75-99.
- MONTORO, R. (1987) "Neoconservadurismo y crisis del Estado de Bienestar". VV.AA. *Política y Sociedad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 269-283.
- MONTSERRAT, J. (2001) "El control de les subvencions públiques: Noves tendències". *Document núm 3 de la Comissió de Comptabilitat del Col·legi d'Economistes*. Barcelona: Col·legi d'Economistes.
- MORENO, L. (2001) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*. Madrid: CSIC.

- MORENO, L., SARASA, S. (1993) "Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España". *Documentos de Trabajo*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados y Departament de Ciències Polítiques i Socials.
- NAVAJO, PABLO (2004) "De la Caridad al Estado de Bienestar". Revista electrònica: *Iniciativa Social y Estado de Bienestar*.
- NAVARRO YÁNEZ, C.J. (2002) "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Octubre.
- NAVARRO, V. (1997) *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- NICOLAU, R. (2007) "Una valoració de la nova Llei de Serveis Socials". *Revista de Treball Social*, núm. 182, pp. 65-74.
- NUTT, P., BACKOFF, R.W. (1992) *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OFFE, C. (1990) *Contradicciones del Estado de bienestar*. Mèxico: Conaculta-Alianza Editorial.
- OLSON, M. (1987) *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel.
- PALLISERA, M., BARRACHINA, S., FULLANA, J., LOBATO, J. i VILÀ, M. (2001) "Estudi sobre la integració laboral de persones amb discapacitat mitjançant el treball amb suport a les comarques de Girona". *Suports, Revista Catalana d'Educació Especial i Atenció a la Diversitat*, núm. 5 (1), pp. 55-67.
- PALLISERA, M., FULLANA, J., LOBATO, J., VILÀ, M., VALLS, M.J., JIMÉNEZ, P. I CARDONA, M. (2003) "La integración laboral de personas con discapacidad en la empresa ordinaria en España: aproximación a través de un investigación". *Siglo Cero*. Vol. 34 (4), núm: 208, pp. 5-18.
- PALOU, Manuel (1994) "El marc legal de les entitats d'iniciativa social". *Quaderns de Serveis Socials*, núm. 6, pp. 27-30.
- PELEGRÍ, X. (1994), "El Sistema Català de Serveis Socials". *Revista de Treball Social*, núm. 134, pp. 118-139.
- PELEGRÍ, X. (2002) *Les polítiques de serveis socials a Catalunya*. Tesi doctoral. Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social. Universitat Rovira i Virgili.
- PELEGRÍ, X. (2004) *Cultura i política en els Serveis Socials*. Barcelona: Hacer.
- PELEGRÍ, X. (2006) "Consideracions sobre l'Estat del Benestar Contemporani". *Revista de Treball Social*, núm. 177, pp. 59-74.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1978) *State, bureaucracy, and Civil Society*. Londres: Mac Millan.

- PÉREZ DÍAZ, V. (1987) *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993) *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- PEREZ DIAZ, V., JOAQUIN P., LOPEZ NOVO (2003) *El Tercer Sector Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ YRUELA, M. (1997) "Corporatismo y Estado del Bienestar". CASILDA, R., TORTOSA, J.M. (edit.) *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid: Tecnos, pp. 119-145.
- PÉREZ YRUELA, M., GINER, S. (1979) *La sociedad corporativa*. Madrid: CIS.
- PESTOFF, V. (1992) "Third Sector and co-operative services: an alternative to privatization". *Journal of Consumer Policy*, vol. 15.
- PETERS, J., WOLFERD, T. (2001) *Daring to Lead: Nonprofit Executive Directors and Their Work Experience*. San Francisco: Compasspoint.
- PICÓ, J. (1987) *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- PICÓ, J. (1992) *Los límites de la socialdemocracia europea*. Madrid: Siglo XXI.
- PINKER, R. (1971) *Social Theory. Social Policy*. London: Heinemann.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2006) *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- PUJADAS, J.J. (coord.), COMAS, D., i ROCA, J. (2004) *Etnografía*. Barcelona: UOC.
- PUTNAM, R. (2001) "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública". *Zona Abierta*, núm. 94/95, pp. 89-104.
- RAMIÓ, C., BALLART, X. (1993) "Lecturas de teoría de la organización. La dinámica organizativa: últimas tendencias en teoría organizativa". Madrid: MAP, pp. 231-244.
- REPRESENTANTS DELS CETs D'INICIATIVA SOCIAL DE CATALUNYA (2009) *Pla de Reestructuració dels Centres Especials de Treball d'Iniciativa Social*. Document presentat al Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, febrer de 2009.
- RHODES, M. (1997) *Southern European welfare states*. Londres: Frank Cass.
- RIMBAU, C. (2000) "Nous plantejaments en els serveis socials". Jornades estatals sobre drogodependències. Barcelona.
- RIUS, M. (2005) *Recerca sobre les persones amb discapacitat psíquica contractades a l'administració de la Generalitat de Catalunya. Anàlisi de la incidència de la inserció laboral en diferents dimensions de la vida dels treballadors amb discapacitat psíquica*. Tesi doctoral. Universitat de Girona.
- ROCA, J. (2004) "L'etnografia com a treball de camp". PUJADAS, J.J.; COMAS, D. i ROCA, J. *Etnografía*. Barcelona: UOC. pp. 88-109.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2000) "La reestructuración del Estado de Bienestar en España y la estructura de la desigualdad". J. ADELANTADO (coord.) *Cambios en el estado del Bienestar*. Barcelona: Icària.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1989) "La Política Social en España: Realidad y Tendencias". MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (comp.) *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995) "Estado de Bienestar y sociedad civil en España: Hacia una división pluralista del bienestar". *Revista de Hacienda Pública Española*, núm. 1, pp. 91-103.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1996) "Los servicios sociales en España: implantación, generación de empleo y evaluación de su efectividad". *Las Políticas Redistributivas. II Simposio sobre Igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2000) *El Estado de Bienestar*. Madrid: Publicación Universidad de Alcalá de Henares.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005) "Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social". *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 1, pp. 63-94.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003) *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General*. Madrid: Fundación Foessa.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONTSERRAT, J. (dirs) (1996) *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONTSERRAT, J. (1997) *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (2003) "Relaciones laborales y empresas de la economía social". VV.AA. *La economía social y el Tercer Sector: España y el entorno europeo*. Madrid: Escuela Libre, pp. 877-902.
- ROLDÁN, E. (1998) "Los grupos de discusión en la investigación en Trabajo Social y Servicios Sociales". *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 11, pp. 133-144.
- ROLDÁN, E. (2001) *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los derechos sociales en España*. Madrid: Editorial Complutense.
- ROLDÁN, E., CHACÓN, F. (1999) "Lo técnico y lo político en la estructuración del sistema de servicios sociales". *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 12, pp. 47-61.
- ROLDÁN, E., GARCÍA, T. (2006) *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid: Síntesis.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La crisis del Estado Providencia*. Madrid: Civitas.

- ROSE, R. (1986) "Common goals but different roles: The state's contribution to the welfare mix". ROSE, R., SHIRATORI, R. (eds.) *The Welfare State East and West*. Nueva York: Oxford University Press.
- RUBIOL, G. (1980) *Els serveis socials: organització i funcionament*. Barcelona: Ed. Blume.
- RUBIOL, G., VILA, A. (2003) *Marc històric dels serveis socials de Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- RUIZ OLABUENAGA, J.L. (2001) "El Sector no Lucrativo en Espanya". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 037, pp. 51-78.
- RUIZ OLABUENAGA, J.L. (2005) "El Tercer Sector espanyol y sus campos de actuación". *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 1, pp. 135-162.
- RUIZ OLABUENAGA, J.L. (dir.) (2000) *El Sector no Lucrativo en Espanya*. Bilbao: Fundación BBVA.
- SÁENZ DE MIERA, A. (1994) *La sociedad necesaria. El estado de la cuestión*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramon Areces.
- SAJARDO, A. (1995) *Las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas*. Valencia: CIRIE-ESPAÑA. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 20.
- SAJARDO, A. (1996) "La colaboración entre el sector público y el sector privado en materia de política social: el caso de la Comunidad Valenciana". *Revista de Fomento Social*, núm. 51, pp. 119-140.
- SAJARDO, A. (1996) *Análisis económico del Sector No Lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SAJARDO, A. (1997) "La Economía Política de la Colaboración entre el Sector Público y el Sector No Lucrativo: posibilidades y límites de una oferta mixta de bienestar social". *Revista Hacienda Pública Española*, núm. 61. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- SALAMON, L. (1987) "Partners in public service: toward a theory of government-nonprofit relations". POWELL, WW. (eds) *The Nonprofit Sector: A research Handbook*. New Haven: Yale University Press, pp. 99-117.
- SALAMON, L., ANHEIER, H (1993) "Measuring the Non-Profit Sector Cross-Nationally: a Comparative Methodology". *Voluntas*, vol. 4, núm. 4, pp. 530-554.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. (1992) "In Search of the Nonprofit Sector II: the problem of classification". *Voluntas*, núm. 33, pp. 267-309.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. (1994) *The emerging nonprofit sector: An overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University: Foundation Policy Studies.

- SALAMON, L., ANHEIER, H. (1997) "El sector de la sociedad civil". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5.
- SALAMON, L., HELMUT K. A., ESTEFAN, R. et al. (1999) *La Sociedad Civil Global: las dimensiones del Sector no Lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA.
- SALAS, A. (2006) *Análisis de las relaciones entre el Sector Público y el Tercer Sector en el marco del Estado de Bienestar Español*. Tesis doctoral publicada. Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Economía y Hacienda Pública.
- SALINAS, F. (Coordinador) (2002) *La evolución del Tercer hacia la Empresa Social*. Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.
- SÁNCHEZ-CERVERA, J.M. (2000) *Los trabajadores discapacitados*. Valencia: Ciss-Praxis.
- SANTOS, B.S. (1999) *Reinvertir la democracia, reinventar el estado*. Madrid: Sequitur.
- SARASA, S. (1993) *El servicio de lo social*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Asuntos Sociales.
- SARASA, S. (2000) "La última red de servicios personales". ADELANTADO, J. (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria, pp. 349-377.
- SARASA, S., MORENO, L. (eds.) (1995) *El estado de bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- SARASA, S., OBRADOR, G. (1999) "El papel de la sociedad civil en los servicios sociales". SUBIRATS, J. (ed.) *¿Existe sociedad civil en España?. Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- SERRA, A. (2000) *Gestió dels serveis socials locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- SERRA, F., BELLVER, F. (2002) "El empleo con apoyo, la planificación centrada en la persona y las redes de apoyo". *Siglo Cero*, vol. 33 (1), pp. 5-14.
- SUBIRATS, J. (1999) "Les polítiques locals de benestar social". *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (1999) *¿Existe sociedad civil en España?*. Madrid: Fundación Encuentro.
- TESTER, K. (1992) *Civil Society*. London: Blackwell.
- TITMUS, R. (1958) *Essay on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- VAN WILLINGEN, J. (1993) *Applied Anthropology*. Bergin & Garvey.
- VERDUGO, M.A., i JORDÁN DE URRÍES, B. (2001) *Panorámica del empleo con apoyo en Espanya*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.

- VERDUGO, M.A., JORDÁN DE URRÍES, B. i BELLVER, F. (1998) "Situación actual del empleo con apoyo en Espanya". *Siglo Cero*. Vol. 29 (1), pp. 23-31.
- VERDUGO, M.A., VICENT, C., CAMPO, M., JORDÁN DE URRÍES, B. (2001) "Definiciones de discapacidad en Espanya: un anàlisis de la normativa y la legislación más relevante". Madrid: Servicio de información sobre discapacidad (SID).
- VERNIS, A. (1997) *La gestió de les organitzacions no lucratives*. Treballant per la millora de les associacions. Barcelona: Proa-Columna.
- VERNIS, A. (1998) "La gestión de las organizaciones no lucrativas". *Harvard-Deusto Business Review*, núm. 84. pp. 76-82.
- VERNIS, A. (2000) "La relación público-privada en la provisión de servicios sociales". LONGO, F., ZAFRA, M. (coord.) *Pensar lo público*. Granada: CEMCI. Temas de administración local, núm. 68, pp. 239-254.
- VERNIS, A. (2000) *Organizing Services to the Elderly: A tale of two Cities*. Tesi doctoral, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. Nova York.
- VIAÑA, E., CALDERON, B. (2005) *La Economía Social en España*. Madrid: Fundación ONCE.
- VIDAL, I. (2001) *Llibre blanc de l'Economia Social a Catalunya*. Barcelona: Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya.
- VIDAL, I. (dir.) (2002) *El Tercer Sector i l'economia social a Barcelona*. Quaderns del Consell Econòmic i Social de Barcelona (CESB).
- VIDAL, P., GUIXÉ, I., SUREDA, M. (2005) "Com es genera la legitimitat de les organitzacions no lucratives?". *Col·lecció Papers de Recerca*, núm. 05. Barcelona: Observatori del Tercer Sector
- VIDAL, P., VILLA, A., SUREDA, M. (2006) "Les organitzacions de segon nivell: Quins rols tenim i com podem millorar la nostra tasca". Ponència 4 abril de 2006. Barcelona: Observatori del Tercer Sector.
- VILA, A., BARBERO, J.M., MORA, A., NICOLAU, R. (1999) "Serveis Socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya". *Documentació i conclusions del Seminari de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- VILA, A. (1999) "El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?". *Quaderns de Serveis Socials*, núm.14, pp. 8-18.
- VILÀ, A. (2000) "Los Servicios Sociales en Catalunya". GUTIÉRREZ, A. GARCÉS, J. (ed.) *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autònomas*. València: Tirant lo Blanch.
- VILÀ, A. (2002) "Normativa bàsica para el acceso de las personas con discapacidad al empleo público en las corporaciones locales". *Acesso de las personas con*

- discapacidad al empleo público 1985-1999*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales i Real Patronato sobre Discapacidad, pp. 57-65.
- VILÀ, A. (2003) *Els Serveis Socials a Catalunya. Una visió històrica*. Tesi doctoral. Departament de Pedagogia de la Universitat de Girona.
- VILLA, M. (1994) "Descentralització i coordinació per a la consolidació del Sistema Català de Serveis Socials". *Quaderns de Serveis Socials*, núm.6, pp.31-35.
- VILLA, M.(1996) "El derecho a los servicios sociales en el Estado de Derecho". *Revista de Treball Social*, núm. 142, pp. 95-109.
- VILLAR ROJAS, F.J. (2005) "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios". *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, pp. 389-412.
- VV.AA. (2006) "El Centre Especial de Treball a Catalunya. Una visió estratègica". XXVI Jornades de Tallers per a disminuïts psíquics de Catalunya. Barcelona.
- WEBER, M. (1964) *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F: Fondo de Cultura Economica.
- WEBER, M. (1972) *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca, S.A.
- WILENSKI, H., LEBEAUX, C. (1965) *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.
- ZAPATERO, V. (1986) *El futuro del Socialismo*. Madrid: Sistema.
- ZERILLI, A. (1992) *Fundamentos de organización y dirección general*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- ZIMMER, A., HALLMANN, T. (2002) "Trapped in an Identity Gap? Self-Perception and Self-Esteem of Nonprofit-Organizations in Changing Environments". *ISTR Conference Abstract Volume from the Fifth International Conference*, Cape Town.

Recull de normativa

- Ley General de Beneficencia 20/6/1849, de 20 de junio. Publicada el 24-06-1849.
- Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro (BOE núm. 176, de 23-07-1960).
- Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social. (BOE de 30-12-1963 y corrección de errores de 28-01-1964).

- Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones (BOE núm. 311, de 28-11-1964).
Derogada per la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE núm. 73, de 26-03-2002).
- Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (BOE 30 d'abril de 1982).
- Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'Administració Institucional de la Sanitat, de l'Assistència i els Serveis Socials de Catalunya (DOGC núm. 345, de 15-7-83).
- El Decret 117/1984, de 17 d'abril, d'ordenació de l'educació especial per a la seva integració dins del sistema educatiu ordinari (DOGC núm. 435, de 18-05-1984).
- Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, que regula la relación laboral de carácter especial de los minisvalidos que trabajan en centros especiales de empleo (BOE núm. 189 publicat el 08/08/1985). Modificat pel Real Decret 427/1999, de 12 de març (BOE núm. 73, de 26-03-1999).
- Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el art. 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusvalidos (BOE núm. 294, de 09-12-1985).
- Llei 26/1985, de 27 de desembre, de Serveis Socials de Catalunya (DOGC núm. 634, de 10-1-86).
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE núm. 101/1986, de 29-04-1986).
- Ordre de 15 de juliol de 1987, de desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments socials i de funcionament del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, fixades al Decret 27/1987, de 29 de gener (DOGC núm. 878 de 17-6-87).
- Decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els Centres Ocupacionals per a Disminuïts (DOGC núm. 889, de 14-09-1987). Modificat pel Decret 280/1993, de 28 de setembre (DOGC núm. 1827, de 29-11-1993).
- Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 1372, pàg. 5364, de 26.11.1990). (DOGC núm. 1324 publicat el 30/07/1990).
- Ordre d'1 de març de 1990, pel la qual s'institueixen els serveis socials de suport a la integració laboral de les persones amb disminució i es regula el seu règim jurídic DOGC núm. 1027, de 14-03-1990. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 1308, de 22.6.1990).
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) (BOE núm. 238, de 04-10-1990).

- Decret 259/1991, de 25 de novembre, pel qual s'assigna al Departament de Benestar Social les funcions i els serveis relatius a la integració laboral dels disminuïts (DOGC núm. 1529, de 13-12-1991).
- Llei 39/1991, de 30 de desembre, de la Tutela i Institucions Tutelars (BOE núm. 47, de 24-02-1992).
- Ordre del Departament de Benestar Social del 12 de juny de 1992, crea el registre de Centres Especials de Treball i la Comissió de Seguiment dels Programes d'Ajudes a la Inserció Laboral de les persones amb discapacitats (DOGC núm. 1610, de 22-06-1992).
- Ordre de 28 de juliol de 1992 de desplegament del decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els Centres Ocupacionals per a Disminuïts (DOGC núm. 5275, de 02-09-1992). Modificat per l'ordre de 25 d'octubre de 1995.
- Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials (DOGC núm. 1890 DE 29-4-94).
- Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis: 12/1983 de 14 de juliol, 26/1985 de 27 de desembre i 4/1994 de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials (DOGC núm. 1997 de 13-1-95).
- Decret 283/1995, de 14 de setembre, pel qual es determinen i s'organitzen els sectors regionals de serveis socials (DOGC núm. 2122 de 30-10-95).
- Llei 11/1995, de 29 de setembre, de modificació parcial de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. (DOGC núm. 2116 publicat el 18/10/1995).
- Decret 336/1995, de 28 de desembre, que regula el Servei Ocupacional d'Inserció en els centres ocupacionals per a persones amb disminució (DOGC núm. 2165, de 07-02-1996).
- Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials (DOGC núm. 2237 de 31-7-96). Modificat pel decret 176/2000, de 15 de maig.
- Llei 11/1996, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 39/1991, de 30 de desembre, de la Tutela i Institucions Tutelars (BOE núm. 204, de 23-08-1996). Derogada pel Codi de Família de Catalunya, Llei 9/1998, de 15 de juliol (DOGC núm. 2687, de 23-07-1998).
- Llei 16/1996, de 27 de novembre, reguladora de les actuacions inspectores i de control de les entitats, els serveis i establiments de serveis socials (DOGC núm. 2290 de 9-1-96).
- Llei 7/1997, de 18 de juny, d'associacions (DOGC núm. 2423, de 01-07-1997). Modificada per la Llei 11/2005, de 7 de juliol, de modificació i derogació parcial

- de diverses lleis relatives a entitats públiques i privades en matèria de personal (DOGC, núm. 4427, de 15-07-2005).
- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31-12-1997).
- Decret 108/1998, de 12 de maig, sobre la participació en els serveis socials (DOGC núm. 2641, de 18-05-1998).
- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31-12-1998).
- Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores (BOE núm. 22, de 26-01-2000).
- Llei 5/2001, de 2 de maig, de fundacions (DOGC núm. 3388, de 15-05-2001).
- Ordre BES/6/2002, de 10 de gener, Programa de suport a l'autonomia a la pròpia llar (DOGC núm. 3556, de 18-01-2002).
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE núm. 73 de 26-03-2002).
- Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social (DOGC núm. 3648, de 03-06-2002).
- Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària (DOGC, núm. 3815, de 05-02-03)
- Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies (DOGC núm. 3926, de 16-07-2003).
- Decret 271/2003, de 4 de novembre, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat (DOGC núm. 4013, de 19-11-2003). Derogat pel Decret 318/2006, de 25 de juliol (DOGC núm. 4685, de 27-07-2006).
- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, pel que s'aprova el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE núm. 306, de 23-12-2003).
- Llei 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE núm. 301, de 17-12-2003).
- Real Decret 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública (BOE núm. 11, de 13-01-2004).
- La Llei 62/2003, de 30 de desembre de mesures fiscals, administratives i d'ordre social (BOE de 31-12-2003). Modifica a l'article 67 la Llei de Contractes.

Real Decreto 290/2004, del 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad. (BOE núm. 45, de 21-02-2004).

Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE núm. 94, de 20-04-2005).

Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOE núm. 96 publicat el 21-04-2006).

Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (BOE, núm. 172, de 20-07-2006).

Decret 318/2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat (DOGC núm. 4685, de 27-07-2006).

Llei 13/2006 de 27 de juliol, de les prestacions socials de caràcter econòmic (DOGC núm. 4691, de 04-08-2006).

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomia Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE, núm. 299, de 15-12-2006).

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (DOGC, núm. 4990 de 18-10-2007).

Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contratos del Sector Público (BOE núm. 261, de 31-10-2007).

Decret 6/2008, de 21 de gener, pel qual s'assignen al Departament de Justícia les funcions traspassades a la Generalitat en matèria de declaració d'utilitat pública de les associacions i aplicació dels beneficis fiscals a associacions i fundacions. (DOGC núm. 5056, de 25-01-2008).

Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista (Suplements del BOE en català, núm. 131, de 30-05-2008).

Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (DOGC núm. 5123, de 02-05-2008. (Correcció d'errada en el DOGC núm. 5170, de 10-7-2008).

Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2008-2009 (DOGC núm. 5185, de 31-07-2008).

Decret 30/2009, de 24 de febrer, de reestructuració parcial del Departament de Treball i del Departament d'Acció Social i Ciutadania (DOGC núm. 5328, de 27-02-2009).

Decret 151/2009, de 29 de setembre, de desplegament parcial de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies (DOGC núm. 5475, de 01-10-2009).