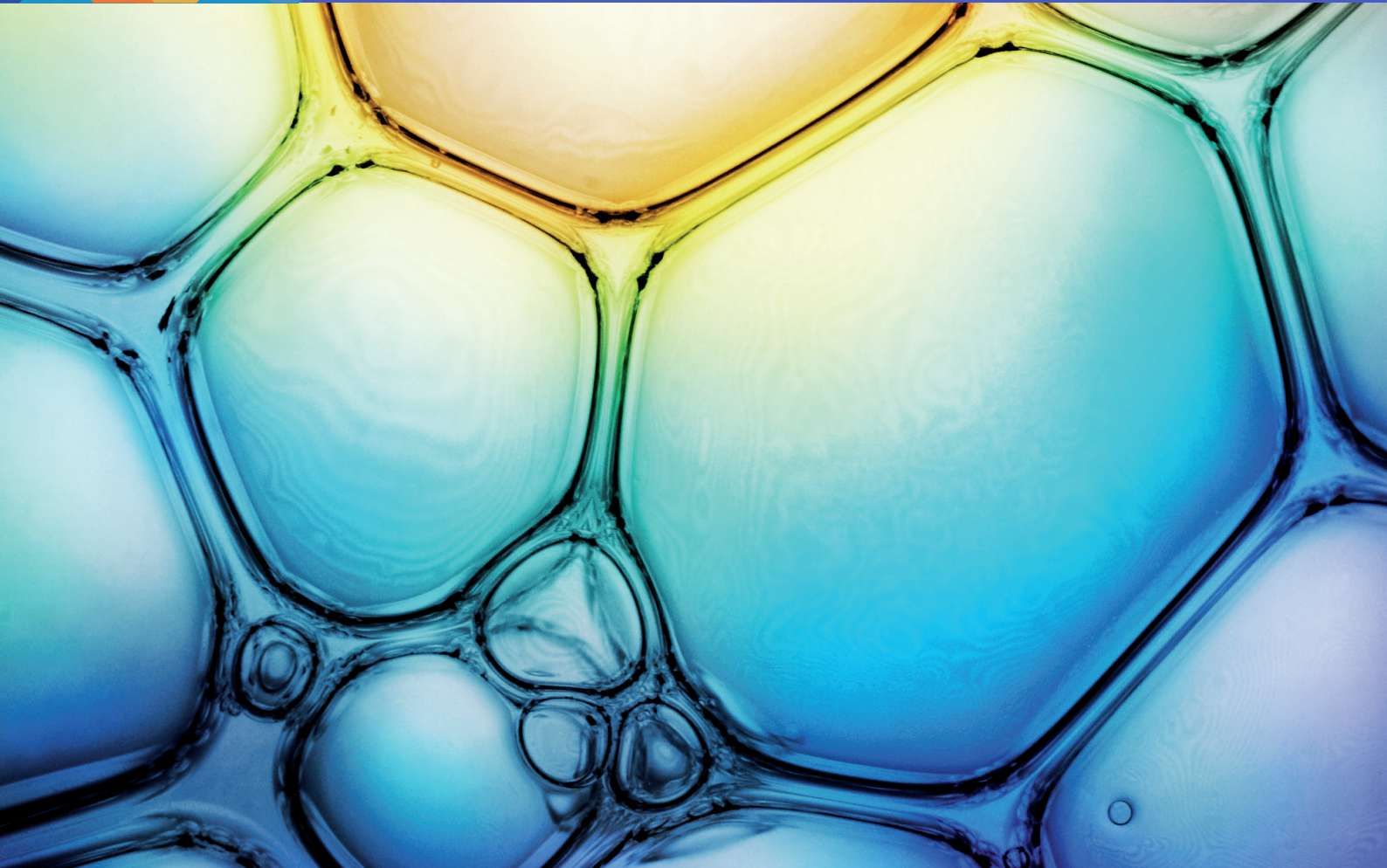


# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010  
ISSN: 2013-9063

Universitat  
de Girona



# Índex

# Índice

# Summary

Article Artícolo Paper	Ferrer, N. (2017)
<b>1</b>	Del 2007 al 2017: deu anys de l'aprovació de la Llei de serveis socials ..... 3
Article Artícolo Paper	Argemí Miquel, B . (2017)
<b>2</b>	Housing First: la seva aplicació a Catalunya ..... 23
Article Artícolo Paper	Anleu-Hernandez , C. M. (2017)
<b>3</b>	La aplicación de la perspectiva resiliente en el trabajo social con inmigrantes latinoamericanos en Tarragona. Una mirada crítica ..... 44
Article Artícolo Paper	Llopart, M.; Vilagran, I., Güell, C., Esteban-Guitart, M. (2017)
<b>4</b>	Las visitas etnográficas a los hogares de los estudiantes como estrategia para crear lazos de confianza entre docentes y familias..... 70



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010  
ISSN: 2013-9063

Universitat  
de Girona

**Ferrer, N. (2017)**

**"Del 2007 al 2017: deu anys de l'aprovació  
de la Llei de serveis socials"**

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades  
Vol. 6. Núm. 1: 3-22

# Del 2007 al 2017: deu anys de l'aprovació de la Llei de serveis socials

Núria Ferrer  
i Santanach<sup>1</sup>

---

## Resum

El mes d'octubre de l'any 2017 farà deu anys de l'aprovació de la Llei 12/2007 de serveis socials. La Llei augurava un canvi de cicle i havia de posicionar els serveis com el quart pilar de l'estat del benestar. La crisi iniciada l'any 2008 va estroncar aquestes possibilitats i en va estancar l'evolució.

Aquest article vol fer una anàlisi de l'evolució de la Llei (punts forts, punts febles i aplicabilitat) i ajudar a aportar elements per al debat i la discussió sobre l'estat actual de la legislació marc dels serveis socials. Just ara és un bon moment per això, ja que des de l'àmbit social es veu la necessitat imperiosa de formular de nou un model de serveis que doni resposta a les necessitats reals de la població.

Aquesta reflexió s'ajudarà dels resultats obtinguts en diferents entrevistes que es van realitzar a professionals i a persones expertes en l'àmbit dels serveis

---

1. Grau acadèmic: Llicenciatura en Pedagogia i Màster en models i estratègies d'acció social i educativa en la infància i adolescència. Cursant un programa de Doctorat en Educació per la Universitat de Girona. Filiació institucional: Universitat de Girona

socials. En conclusió es podrà veure que la Llei 12/2007 es valora com una eina vàlida, però que va tenir greus problemes en la seva implementació, regulació, aplicació i dotació econòmica. Per tant, en aquests moments es fa necessari apostar per un canvi de model de serveis socials que vagi d'acord amb una millora de la seva reglamentació.

**Paraules clau:** serveis socials, legislació, intervenció socioeducativa, subjecte d'intervenció i organització del sistema.

---

## Abstract

October 2017 will mark the 10<sup>th</sup> anniversary of the enactment of Law 12/2007 on Social Services. The law augured a shift in focus, aiming to position social services as the fourth pillar of the welfare state. The economic crisis that began in 2008 put paid to any such aspirations and progress ground to a halt. The aim of this paper is to analyse the evolution of the law (strengths, weaknesses and applicability) and to contribute elements to the discussion on the current state of the framework legislation of social services. Now is an opportune time for this undertaking since a clear need can be seen from the social sector to design a new services model that meets the real needs of the population.

This reflection will draw on the results obtained in a series of interviews that were conducted with professionals and experts in the area of social. In conclusion, it will become clear that Law 12/2007 is seen as a valid tool but one that was beset by serious problems in respect of its implementation, regulation, application and economic budget. Therefore, at present it is necessary to support a new model of social services that will improve according to its regulations.

**Keywords:** social services, legislation, social-educational intervention, subject of intervention and organisation of the system.

## 1. Presentació

Aquest any 2017 fa deu anys de l'aprovació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. La seva entrada en vigor feia pensar que es podria consolidar un nou model de serveis i que s'estaria davant d'un canvi de cicle que ajudaria a universalitzar l'accés als serveis i facilitaria que es convertissin en el quart pilar de l'estat del benestar (Rustullet, 2008). Però durant l'any 2008 va irrompre una forta crisi econòmica, social i política que va paralitzar-ne l'execució i va desdibuixar les expectatives que es tenien. Les repercussions que ha comportat la crisi fan pensar en un canvi d'època que porta canvis en la societat, l'economia, la política, les tecnologies, la família, etc. (Pelegrí, 2015).

Des de fa temps es qüestiona la resposta que dona l'Administració (en forma de serveis socials) a les demandes que presenta la població. Això porta indiscutiblement a la necessitat de formular de nou el model de serveis socials. Els serveis es troben en un moment de canvi i construcció, i tenen la necessitat de trobar la seva essència i definir millor l'orientació que han de perseguir (Pelegrí, 2015).

Repensar els serveis i la seva essència provoca directament que s'hagi de reflexionar entorn de la llei marc que els regula. En aquest article es posa a debat l'execució de la Llei 12/2007 coincidint amb els deu anys de la seva aprovació, per tal de conèixer quines opinions hi ha entorn del seu contingut i del seu desenvolupament posterior. Els resultats poden aportar elements per al debat i la discussió que ajudin a fer balanç del sistema i que apuntin els elements bàsics que ajudarien a millorar-lo.

Per fer-ho s'ajuda dels resultats extrets en la tesi doctoral «Una aproximació a l'estat dels serveis socials. La persona i el seu univers temàtic i lèxic com a centre de la intervenció», que analitza la situació actual dels serveis socials i, per tant, també reflexiona sobre el contingut i l'evolució de la Llei.

Coincidint amb el desè aniversari de la seva aprovació, en aquest article es pot trobar una anàlisi i valoració de la Llei, fonamentat amb aportacions fetes per a professionals i experts en l'àmbit dels serveis socials. Primer de tot, es concreta el seu objecte de treball i metodologia; seguidament s'enfoquen els elements conceptuals bàsics; i finalment es detallen els resultats de les valoracions i l'anàlisi feta entorn de la Llei 12/2007.

## 2. Objecte de l'article i metodologia

L'article té per objecte de treball dos elements clau: els serveis socials i la Llei 12/2007 (marc de referència normatiu dels serveis). Es vol analitzar i reflexionar entorn a la Llei (i en conseqüència també sobre la Cartera de serveis) des del punt de vista de professionals i experts vinculats als serveis bàsics d'atenció social (porta d'entrada als serveis socials amb una posició privilegiada per relacionar-se i conèixer la resta de serveis del sistema).

L'objectiu bàsic de l'article és trobar els punts forts, els punts febles i l'aplicabilitat de la Llei, i aportar elements que ajudin al debat i a la discussió sobre l'estat en el que es troba la legislació bàsica dels serveis socials i poder-ne conèixer així la seva evolució i els reptes que cal aconseguir.

Per valorar l'evolució de la Llei es va comptar amb l'opinió de diversos professionals i experts. L'eina utilitzada per recollir la informació va ser l'entrevista en profunditat. Les persones es van seleccionar d'una forma propositiva i intensional, i va partir d'una mostra estratificada de 14 participants. Els criteris condicionals que es van definir prèviament per obtenir la mostra van ser:

- Coneixement. Les persones havien de tenir un bon coneixement sobre l'àmbit dels serveis socials. Per això es valoraven els estudis i les recerques realitzades per la persona, els articles publicats, la trajectòria i reconeixement professional, etc.
- Experiència. Els professionals en actiu havien de tenir com a mínim dos anys d'experiència treballant als serveis bàsics d'atenció social, per tal de garantir una experiència mínima que afavorís l'opinió argumentada i justificada basada en vivències professionals reals.
- Titulació. La Cartera de serveis socials (Decret 142/2010) marca que els perfils professionals bàsics dels serveis bàsics d'atenció social són el treballador social i l'educador social. Per tant, es buscava una representativitat similar de les dues titulacions.
- Organització territorial. La Llei 12/2007 ordena l'estructura de les àrees bàsiques dels serveis socials bàsics en funció del volum de població d'un territori (major o

- menor de 20.000 habitants). Per tant, es buscava una mostra similar de professionals que treballessin a poblacions menors i majors de 20.000 habitants, per tal de recollir mostres similars de les diferents casuístiques de serveis.
- Zona territorial. Es va tenir en compte seleccionar participants de totes les províncies de Catalunya i de zones territorials diferents (àmbit urbà, alta muntanya, costa o interior), per tal d'obtenir informació de les multiplicitats d'opinions que poden haver-hi segons el tipus de població a la que es treballa.

Per tant, les entrevistes es van fer a dos tipus de persones: experts en l'àmbit (criteri de coneixement) i professionals en actiu (criteri d'experiència). Es va descartar conscientment qualsevol altra visió (persones ateses, professionals dels serveis especialitzats...), ja que l'interès principal de l'article era conèixer en profunditat l'evolució de la Llei 12/2007 des del punt de vista de professionals en actiu dels serveis bàsics d'atenció social i conèixer la mirada tecnificada que podien donar diverses persones expertes a les mateixes preguntes que es feien als professionals en actiu (punt de vista pràctic i teòric).

Els criteris ètics que es van utilitzar per donar credibilitat i bon ús a les dades van consistir a garantir l'anonimat de les persones entrevistades (es va facilitar un document informatiu abans d'iniciar les entrevistes i es va firmar un consentiment de dades i un acord de confidencialitat) i es va garantir la seguretat de les dades obtingudes (es van gestionar i emmagatzemar en un servidor segur).

Finalment, les entrevistes es van portar a terme durant els anys 2014 i 2015<sup>2</sup> i es va aconseguir un total de 17 persones entrevistades, que estaven distribuïdes de la següent manera: 5 persones del criteri de coneixement i 12 persones del criteri d'experiència; 50% eren treballadors socials i 50% eren educadors socials; amb representació de totes les províncies de Catalunya i de les diferències territorials descrites. L'anàlisi de dades de les entrevistes es va fer amb l'ajuda del programa Atlas.ti (programa informàtic utilitzat en investigació qualitativa).

---

2. La globalitat dels elements que es van treballar durant les entrevistes fa que el contingut continuï essent totalment vigent avui.



Els resultats de les entrevistes van aportar aspectes molt interessants i van donar una radiografia de l'estat actual de la Llei. També es va recollir la visió que es tenia de la Llei abans de l'aprovació i un cop passat els anys, i com va ser la seva aplicabilitat. Alhora es poden veure els elements que cal millorar per ajudar a evolucionar el sistema.

### 3. Fonaments teòrics

Els serveis socials són el conjunt de serveis que crea l'Estat per garantir el benestar i la qualitat de vida de les persones (article 1 de la Llei 12/2007 de serveis socials). A l'àmbit europeu es considera que són un dels pilars fonamentals per garantir la protecció i la cohesió social, i ajuden a complementar el rol que exerceixen les famílies en la cura dels seus membres, sobretot els més vulnerables (Pelegrí, 2011). Per això han de treballar pel benestar i la qualitat de vida de les persones i la societat, mitjançant ajudes personals i socials (que han de ser integrals i polivalents), les quals poden presentar-se en forma de serveis (suport tècnic), prestacions o ajudes tecnològiques (Casado i Fantova, 2007).

Les intervencions socioeducatives que es duen a terme en el marc dels serveis socials estan centrades sobretot a treballar aspectes com la prevenció, l'assistència personal, l'habilitació de capacitats i la garantia de l'accessibilitat de les persones, per tal d'aconseguir la seva plena inclusió social (Casado i Fantova, 2007).

Els àmbits d'intervenció a serveis socials són molt variats, però sobretot es treballa amb persones que presenten algun tipus de necessitat personal o social. Per *necessitats* s'entenen totes aquelles dependències que tenen les persones respecte a la societat (Fantova, 2014) i que s'han de satisfer per poder sobreviure com a individus i com a espècie (Casado i Guillén, 2011). Els serveis socials intenten donar resposta a les necessitats relacionades amb la integració personal i social, la prevenció de situacions d'exclusió social i de distribució de recursos materials, socials i culturals (Montenegro *et al.*, 2011); mitjançant intervencions per prevenir el risc social, promoure actituds i capacitats, i compensar dèficits personals i socials (Pelegrí, 2011).

Així, doncs, les intervencions socioeducatives intenten prevenir i transformar les persones en subjectes culturals i socials donant-los les eines necessàries que els ajudin a

construir la seva pròpia manera de relacionar-se de forma sana amb l'entorn (Núñez *et al.*, 2010). En aquest sentit, és important que una intervenció de suport i ajuda conegui i treballi per igual tant la persona com el seu entorn (Campanini, 2012).

L'origen legislatiu dels serveis socials s'emmarca en la Constitució espanyola de 1978, que en el seu *Títol preliminar* argumenta i justifica indirectament l'actuació dels serveis socials i defineix el país com un estat de dret, social i democràtic que impulsa els valors de la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític (López-Cabanas i Chacón, 2003).

Però, a Catalunya, el nucli central de la normativa en matèria de serveis socials recau en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (que marca que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de serveis socials) i en la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, que va fer un pas endavant en el reconeixement dels drets de les persones i en l'impuls del sistema de serveis socials.

Aquesta Llei forma part, com anomena Vilà (2011), de la segona generació de lleis de serveis socials a nivell espanyol. A partir del 2006 diferents comunitats autònomes van elaborar noves lleis que incloïen innovacions en elements substantius del sistema. En el cas català, la Llei 12/2007 va voler consolidar els serveis socials apostant per garantir l'accés universal a tothom i per millorar-ne la regulació i l'organització, per tal d'afavorir el benestar de la població i fer efectiu el concepte de *justícia social* (article 1).

El 2004, la Generalitat de Catalunya va començar a treballar el document de *Bases per a una nova Llei de serveis socials de Catalunya*, a partir de la creació d'un comitè d'experts que van elaborar el primer esborrany. Aquest document es va posar a debat per aconseguir aportacions de professionals i diferents organitzacions i entitats relacionades amb l'àmbit social i polític, a través d'un procés participatiu a tot el territori català que va tenir una durada aproximada d'un any (QASC 1, 2008; Vilà, 2011).

Amb totes les aportacions rebudes es va reformular el document de bases i es va crear l'*Avantprojecte de Llei* que va ser el que va entrar al Parlament de Catalunya. La Llei va ser aprovada per la unanimitat de totes les forces polítiques. Finalment, la Llei va entrar en vigor l'1 de gener del 2008 (QASC 1, 2008; Pelegrí, 2011).

Un any més tard de la seva aprovació, Rustullet (secretari general del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya en aquell moment) considerava la Llei com un element que impulsava “un sistema de serveis socials català flexible i innovador, on l'Administració s'acosta als ciutadans facilitant-los els serveis i les prestacions que puguin necessitar” (Rustullet, 2008: 4).

Per tant, en aquell moment es valorava que s'estava davant d'un nou model d'atenció, que oferia els serveis a tota la població i que donava així cobertura a un nombre més elevat de persones que fins al moment en quedaven excloses (sobretot per motius de renda). D'aquesta manera s'afavoria la igualtat d'oportunitats i de drets a tota la població. Es considerava que el model d'atenció passava de treballar de forma assistencial a un model garantista, universal i de proximitat (QASC 1, 2008).

A més, la Llei preveia una cartera de serveis, que es desenvoluparia reglamentàriament a posteriori, per tal de dotar els territoris dels serveis socials necessaris. La Cartera definia la tipologia de serveis socials a Catalunya i va servir per unificar denominacions i concretar les característiques materials i funcionals de cada un dels serveis. En conseqüència va ajudar a ordenar els serveis socials (Vilà, 2011; QASC, 1: 2008). La primera Cartera es va crear l'any 2008, mitjançant decret, i es va anar prorrogant a posteriori. Aquell mateix any també es tenia previst iniciar la creació de diferents reglaments per anar concretant els diversos aspectes que apuntava la Llei, com per exemple els consells de participació o el pla de qualitat.

#### 4. Els resultats: reflexions entorn de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials

Aquest any 2017 farà ja deu anys de l'aprovació de la Llei. En les entrevistes es va demanar als participants la valoració que feien de la Llei 12/2007, ja que és el marc de referència legal dels serveis socials. En les converses també van aparèixer comentaris respecte a la Cartera de serveis. Per reflexionar entorn de la Llei 12/2007 es va demanar quins creien que eren els punts forts i els punts febles, i quins canvis s'havien observat un cop va entrar en vigor. Per avançar, les persones entrevistades aconseguïen explicar més punts febles que forts.

Per una banda, es destacava que la Llei 12/2007 havia fet un pas endavant respecte a la legislació anterior, quant a contingut i plantejament. Els aspectes que es destacaven positivament van ser els següents:

1. **Garantia de drets.** La Llei reconeixia diversos drets garantits i apuntava els deures que tenen les persones usuàries dels serveis. També apostava per la universalització dels serveis, per la seva qualitat i per afavorir espais de participació (P3: E3 – 3:24 i 3:28).<sup>3</sup> A més, parlava de temes de confidencialitat i codi ètic (P1: E1 – 1:9 i 1:16).
2. **Organització dels serveis.** La Llei 12/2007 apuntava diferents serveis i prestacions, per tal d'organitzar millor els serveis socials, donant pes a la seva territorialitat (P10: P5 – 10:12). Això va ajudar a aclarir quins serveis bàsics s'havien de garantir en un territori, i va ordenar i desgranar els diferents serveis de la xarxa de serveis socials. Els serveis es van concretar, sistematitzar i ordenar a través de la Cartera. També va ajudar a donar més valor al treball en xarxa al territori, ja que s'hi apuntaven diversos aspectes de la relació dels serveis socials amb l'entorn.
3. **Model d'atenció.** La Llei apuntava diferents elements sobre el nou model d'atenció a les persones que s'havia d'oferir des dels serveis i donava valor a l'atenció a les persones més vulnerables, com les persones grans i els infants, ja que necessiten d'una atenció més immediata i prioritària (P11: P6 – 11:4). A més, apoderava els professionals de les funcions que estaven executant històricament i introduïa el referent de cas.

En el fons, es valorava que la Llei 12/2007 va ser una bona eina de partida, que aportava una ideologia, un contingut teòric i un sistema de treball interessants. La seva aprovació va servir com a excusa per reflexionar sobre els serveis socials, l'aplicació al territori i la metodologia de treball que s'havia d'utilitzar. Aquestes opinions es traslladaven amb exemples com:

---

3. Durant tot l'article, en el moment que es fa referència a un abstracte d'una entrevista es posa la nomenclatura utilitzada per garantir l'anonimat de les persones entrevistades i el número identificador de la línia en la qual s'ha transcrit el fragment de l'entrevista.

P4: E4 – 4:7

“(...) la Llei és una bona llei, que s’ha de millorar, però la base filosòfica i el sistema que planteja, jo el veia positiu.”

P9: P4 – 9:14

“(...) [la Llei] crec que és una cosa que va ajudar a millorar.”

Per la seva banda, la Cartera s’havia de concretar a cada municipi. Per tant, es va utilitzar com a eina per a revisar els serveis que existien als territoris i va permetre que amb aquesta revisió alguns d’ells incrementessin les seves ajudes i prestacions municipals. Així, doncs, la creació de les carteres a cada municipi o zona territorial va permetre trobar espais de reflexió tècnica i política sobre els serveis i les ajudes socials municipals, cosa que va ajudar a enriquir la qualitat i quantitat dels serveis socials a cada territori (P1: E1 – 1:16 i P10: P5 – 10:14).

Finalment, també es valorava positivament la creació d’espais participatius durant l’elaboració de l’esborrany de la Llei, ja que això va permetre poder consensuar contingut i acceptar millor els canvis que comportava la seva aprovació (P1: E1 – 1:12 i P3: E3 – 3:31). Tot i això, el resultat final (el document aprovat) generava descontentament, ja que moltes de les aportacions fetes a l’inici i durant el procés participatiu van quedar desdibuixades un cop el document va entrar al Parlament i va ser negociat entre els representants polítics. Un dels experts entrevistats ho explicava d’aquesta manera:

P1: E1 – 1:13

“La Llei també peca d’això, quan passa dels tècnics que diuen una mica el que volen (...) als juristes i als partits polítics (...) es desdibuixen les lleis (...) i acaben inclús en contradiccions, fent-se un garbuix (...).”

Per tant, un cop aprovat el document final, la Llei va acabar tenint continguts repetitius, contradictoris i una redacció feixuga.

Per altra banda, els punts febles de la Llei 12/2007 estan relacionats amb dèficits en la seva regulació, aplicació, desenvolupament i execució posterior, cosa que va provocar

que, tot i disposar d'un bon punt de partida, la posada en pràctica fos qüestionada, no obtingués els resultats esperats i no suposés un canvi immediat a nivell pràctic. Els elements que avalen aquesta afirmació són:

1. Implementació: hi van haver dèficits en la planificació prèvia a l'entrada en vigor de la Llei. Els professionals comentaven els pocs canvis que havia suposat l'aplicació de la Llei, ja que la forma de treballar i les eines amb les que es comptava van ser iguals abans i després de la seva aprovació. La Llei contemplava diferents accions, serveis o ajudes que a la pràctica no s'havien pressupostat, organitzat, creat o concertat amb altres serveis del sector privat o del tercer sector, per tal de donar la cobertura que contemplava la Llei. Així que la seva implementació real va ser costosa i de llarg recorregut. En paraules d'un expert en l'àmbit dels serveis socials, aquesta debilitat s'explica de la següent manera:

P1: E1 – 1:18

“Si el dia d'avui et van dir «no perquè no hi ha plaça» [d'una residència], el dia següent et diuen «no hi ha plaça». Sabem que tot això és molt lent, per una certa [manca de] previsió de dir: si no hi ha plaça, però n'hi ha a les privades, les concertem. Això no es va fer.”

A més, un altre dels elements que van portar mancances en la planificació va ser la por d'enfrontar-se als canvis que suposava l'aplicació de certs aspectes que es regulaven a la Llei, com és el cas de donar protagonisme a les persones usuàries (possibilitat d'escollir com es vol ser atès, formar part d'espais de participació, ser el protagonista de la intervenció, etc.). Afrontar-se a aquest tipus de canvis implicaria reflexionar sobre l'essència i el funcionament dels serveis i veure si donen la resposta esperada (conèixer què en pensa la població, si s'estan cobrint les necessitats reals o no...) i el sistema no està suficientment madur per assumir els resultats d'aquesta reflexió. Una persona entrevistada ho afirmava de la manera següent:

P6: P1 – 6:11

“(...) hi ha tota una part que no s'aplica i no s'aplicarà perquè hi ha por.”

En aquest sentit, la Llei també apostava pels espais de participació, però en la majoria dels serveis només es van remodelar els espais que ja existien sense fer una reflexió profunda del que significaven i per a què havien de servir.

2. Regulació: es va paraitzar la regulació legislativa i normativa que calia desenvolupar un cop aprovada la llei marc. La Llei contenia diversos articles que calia regular en normatives específiques, però els experts consultats consideraven que el govern havia paraitzat la reglamentació posterior i que no l'havia desenvolupat tal com era d'esperar. A més, la dotació econòmica que calia destinar a la Llei va ser insuficient i això no va permetre el desenvolupament correcte dels elements que s'hi especificaven.

Aquests dos fets van provocar que alguns dels drets o els continguts que es regulaven a la Llei no es possessin en funcionament i, per tant, va dificultar que es notessin canvis substancials després de la seva entrada en vigor.

3. Execució: l'aplicació de la Llei comportava un excés de reglamentació i burocratització en la gestió dels serveis. Apostava per fer uns serveis socials cada cop més rígids, burocràtics, complexos i amb excés de protocol·lització. La Llei creava uns serveis amb un alt nivell de rigidesa i amb una tendència creixent per a reglamentar-ho tot, amb la qual cosa el valor i l'essència del treball social es van veure debilitats i els professionals es van anar convertint en agents de control social (P6: P1 – 6:19 i 6:25). En paraules d'un dels professionals entrevistats:

P2: E2 – 2:19 i 2:20

“la Llei aposta per un model de serveis socials burocratitzat, un model de donar prestacions i ajudes, molt individuals, [i] poc comunitaris (...). Els treballadors són més buròcrates (...).”

A més, la Llei tenia algunes mancances en el seu contingut que va comportar des de l'inici defectes d'execució. Un exemple és que no es va tenir en compte que els serveis necessitaven dotar-se orgànicament de perfils de suport per ajudar al personal tècnic. Disposar de suports facilita que els tècnics es puguin dedicar a fer un bon treball socioeduca-

tiu amb les persones ateses i que no hagin de destinar gran part del seu temps a aspectes administratius o de gestió burocràtica.

Aquestes debilitats en la regulació, implementació i execució s'expliquen per diferents motius. En primer lloc, cal destacar que just en el moment de la seva aplicació va desencadenar una crisi econòmica, social i política. Aquest fet va provocar que no es pogués desplegar correctament, que manqués el finançament necessari per a portar a terme la millora dels serveis, que es paralitzessin la creació de nous serveis o ajudes, etc. El context socioeconòmic d'aquell moment era incert i canviant, i va fer retrocedir en moltes de les expectatives inicials que s'havien posat amb la Llei. Tal com afirmava un dels experts:

P3: E3 – 3:25

“el que passa és que, com a tot, ha arribat en un mal moment. Ha arribat en un moment que explicaven [que] el 2007 va començar la crisi i dius «vaja» era un bon punt de partida.”

A aquest motiu cal sumar-hi també una manca d'interès, implicació i aposta política. Tot i que la Llei va ser aprovada per unanimitat al Parlament, a l'any 2010 hi van haver unes noves eleccions que van fer canviar la configuració del govern català. Els nous governants van assumir la Llei i la seva aplicació, però es va paraitzar el desenvolupament de la reglamentació que s'hi marcava. Tal com argumentava una de les persones entrevistades:

P1: E1 – 11:15

“suposo que els que hi ha actualment no van considerar que aquesta era la seva Llei, la van heretar i tot s'ha anat apaivagant.”

A aquest fet si suma que alguns dels drets subjectius que s'hi regulaven no s'han garantit institucionalment. Això ha estat així perquè s'han vinculat a elements de pressupost i aquest no ha estat suficient per donar cobertura a totes les demandes. A més, cal afegir-hi que els drets tampoc s'han defensat jurídicament, ja que les persones a qui se'ls hi vulneraven no els han reclamat per via jurisdiccional (Pelegrí, 2015).



Això porta a un altre dels motius que expliquen les debilitats de la Llei: l'absència de demanda social. Els serveis socials no han prioritzat la part de comunicació i transparència dels serveis. Això fa que la població no els conegui i no sàpiga realment quina és la seva vàlua i amb què els poden ajudar. El fet que la Llei definís drets subjectius exigibles hauria d'haver ajudat a fer que la població tingués una millor visió dels serveis i que en fes més ús, però no ha estat així. Actualment, gran part de la població continua desconeixent què són els serveis socials o tenint una imatge confusa i plena de prejudicis. En paraules d'un expert en l'àmbit social:

P5: E5 – 5:15 i 5:16

“(...) l'usuari, el ciutadà, desconeix absolutament els serveis socials.”

Aquesta manca de posició social dels serveis no ha ajudat a defensar la necessitat d'apostar per la defensa dels drets que es regulaven a la Llei, ni ha ajudat a reclamar la necessitat de desplegar correctament la Llei.

En el cas de la Cartera de serveis socials, cal afegir que aquesta també va ser qüestionada. La Cartera va tenir utilitat a l'hora d'ordenar els serveis socials, però va regular en accés (Vilà, 2011). Es considera una eina repetitiva, feixuga i amb poca capacitat d'adaptació a les necessitats de les persones. Passat als anys, la Cartera s'ha anat prorrogant sense fer una avaluació exhaustiva dels serveis que s'hi contemplen (si són repetits, quina ocupació real tenen, quina necessitat i demanda hi ha de cada servei, etc.).

Per tant, es considera necessari, també, remodelar aquesta eina per simplificar-la i adaptar-la a les necessitats reals. Com diu Pelegrí (2015: 69): “La Cartera hauria de ser una eina dinàmica i operativa, que simplifiqués el quadre de prestacions (...). I sobretot, progressiva en l'ampliació i implantació de les prestacions, alhora que vinculant quant als drets subjectius que s'hi garanteixen.”

En el fons, doncs, es valorava que la Llei i la Cartera feien propostes i aportaven continguts nous, però que a la pràctica no es van veure grans modificacions sinó que es van acabar reestructurant o impulsant accions que ja s'estaven fent. Un cop aprovada la Llei 12/2007 es va seguir funcionant de la mateixa manera, però amb el temps es van anar

veient canvis progressius com la millora en la gestió i control dels serveis socials, la introducció de noves funcions o encàrrecs, l'aparició de nous serveis o ajudes, la millora de la coordinació entre administracions, etc. (P8: P3 – 8:15 i P14: P9 – 14:18).

Aquests canvis es van veure reforçats amb l'aprovació de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, junt amb el que ja havia aportat la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. La combinació dels nous elements que van aportar les tres lleis (nous perfils d'usuaris, noves funcions...) va fer que amb el temps s'anés modificant l'enfocament dels serveis i les metodologies de treball, tot i que encara queden molts aspectes a millorar (P10: P5 – 10:16).

Per tant, quasi 10 anys més tard de l'aprovació de la Llei 12/2007 es considera que aporta un bon contingut teòric i que planteja una estructura i una organització del sistema de serveis socials interessant (aposta per elements com la universalitat dels serveis, la garantia de drets, la sistematització del treball...); però té dèficits en la implementació, regulació i execució; cosa que provoca que, tot i que la Llei 12/2007 exposa uns bons elements ideològics, les aspiracions han acabat sent poc realistes en l'aspecte pràctic i han acabat generant uns serveis més burocratitzats i complexos.

## 5. Conclusions finals

En aquests moments, tal com explica Manzano (2016), el col·lapse estructural que està vivint la societat, l'economia i la política (i en conseqüència els serveis socials) s'ha de considerar com una oportunitat per reformar el sistema. Per fer-ho, un dels elements que cal acompanyar-hi és la reflexió i la revisió de la legislació que els regula. Fa deu anys de l'aprovació de la Llei i és un bon moment per fer balanç i valorar-ne l'evolució.

En aquest article s'han aportat diferents elements per a l'anàlisi i s'han manifestat els punts forts i febles de la Llei. En conclusió, el plantejament de la Llei 12/2007, com també el de la Cartera de serveis socials, era vàlid, però l'aplicació va ser feble. Per tant, en aquest moment en què es fa palesa la necessitat d'un canvi de model i de definir l'essència dels serveis socials, també caldria revisar la normativa i apostar per uns serveis més flexibles i capaços d'emmotllar-se a les necessitats reals de les persones i de la societat.

El moment actual pot permetre una bona revisió de tots aquests aspectes, ja que es donen diferents factors que avalen que s'estigui començant a apostar seriosament per la millora dels serveis:

- Cada vegada apareixen més professionals, organitzacions i experts que aposten per la necessitat d'un canvi de model.
- Políticament s'està prioritzant el treball en el camp social per donar resposta a les necessitats de la població (sobretot en tema d'habitatge o necessitats bàsiques).
- La població s'està organitzant per reclamar drets personals i socials.

Aquests elements poden permetre canvis que potser fa un temps no eren possibles. És necessari que els serveis socials s'adaptin a la realitat social i que donin la resposta més adequada a les necessitats i demandes de la població.

En aquest article s'han evidenciat les febleses de la legislació, cosa que demostra la necessitat real que tenen els serveis socials d'apostar per un canvi de model que vagi d'acord amb una millora de la reglamentació. Però tot això no serà possible sense una aposta clara des del punt de vista polític i directiu, i sense una conscienciació dels professionals i de les persones perceptores dels serveis que apostin per un canvi de mirada dels serveis.

Al meu entendre és necessari un apoderament dels serveis socials, que passa per una remodelació del sistema. Aquest s'ha de basar sobretot a posar la persona i el seu entorn com a eix central de les intervencions i dels serveis, i s'ha de treballar pel foment de l'autonomia funcional, relacional i emocional de les persones.

## 5. Fonts bibliogràfiques

Campanini, A. (2012). *La intervención sistémica. Un modelo operativo para el servicio social*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Casado, D.; Guillén, E. (2011). *Manual de servicios sociales* (5ª ed). Madrid: Editorial CCS.

Casado, D.; Fantova, F. (coord.) (2007). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011 (prorrogada posteriorment).

Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: Editorial CCS.

*La nova llei de serveis socials, l'eix per al quart pilar de l'estat del benestar* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Quaderns d'Acció Social i Ciutadania –QASC], núm. 1 (2008).

López-Cabanas, M.; Chacón, F. (2003). *Intervención psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo* (2a reimpr.). Madrid: Editorial Síntesis.

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

Manzano, M. A. (2016). "Els serveis socials bàsics, crisi de recursos o de sistema", Barcelona: social.cat [article en línia]. [Data de consulta: 6 d'agost de 2016].

Montenegro, M. (coord.) (2011). *Intervenció social. Controvèrsies teòriques i metodològiques*. Barcelona: Editorial UOC.

Núñez, V. (coord.) (2010). *Encrucijadas de la educación social. Orientaciones, modelos y prácticas*. Barcelona: Editorial UOC.

Pelegrí, X. (ed.) (2011). *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.

Pelegrí, X. (2015). “Repensant la política de serveis socials per a un canvi d'època”, *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades* (núm. 7), p. 51-73.

Rustullet, J. (2008). “La nova llei de serveis socials, l'eix per al quart pilar de l'estat del benestar”, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. *Quaderns d'Acció Social i Ciutadania* (núm. 1), p. 4.

Vilà, A. (2011). *Serveis socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*. Barcelona: Editorial UOC.



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063