



# Administració Social i Sistemes del Benestar

Universitat de València

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA  
GLÒRIA MARIA CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA  
INSTITUT INTERUNIVERSITARI DE DESENVOLUPAMENT LOCAL

## ÍNDIX DE CONTINGUTS

### TEMA I. FONAMENTS I COMPONENTS DE LA POLÍTICA SOCIAL

1.1. ELS INSTRUMENTS DELS GOVERNS: LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES .....	6
1.2. L'ARREL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ELS PROBLEMES PÚBLICS .....	8
1.3. MÉS ENLLÀ DELS PROBLEMES PÚBLICS.....	14
1.4. LES CIÈNCIES SOCIALS I LA POLÍTICA SOCIAL.....	16
1.5. D'ON VENIM? L'ORIGEN DE L'ESTAT DE BENESTAR.....	18
1.6. DE LA CARITAT AL BENESTAR SOCIAL: DE LA SUBSIDARIETAT ALS DRETS SOCIALS.....	20

### TEMA II. MODELS DE BENESTAR. EL RÈGIM DE BENESTAR ESPANYOL

2.1. QUÈ ÉS L'ESTAT DEL BENESTAR?.....	34
2.2. MODELS D'ESTATS DEL BENESTAR.....	35
2.3. L'ESTAT DEL BENESTAR A ESPANYA .....	46
ELS SERVEIS PÚBLICS.....	49
LES TRANSFERÈNCIES SOCIALS .....	51
LES INTERVENCIÓNS NORMATIVES.....	52
LES INTERVENCIÓNS PÚBLIQUES .....	52
2.3.1. TRETS ESTRUCTURALS DEL MODEL ESPANYOL DE L'ESTAT DEL BENESTAR.....	53
2.4. L'IMPACTE SOCIAL I INSTITUCIONAL DE LES POLÍTIQUES D'AUSTERITAT A ESPANYA.....	56

### TEMA III. EL SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS A ESPANYA

3.1. ELS SERVEIS SOCIALS A ESPANYA: HOMOGENEÏTAT O HETEROGENEÏTAT? .....	63
3.3.1. ELS SERVEIS SOCIALS AL PAÍS VALENCIÀ: EL PERQUÈ D'UNA NOVA LLEI DE SERVEIS SOCIALS .....	69
ELS SERVEIS SOCIALS D'INTERÈS GENERAL I COM A SERVEI PÚBLIC ESSENCIAL.....	72
DRET SUBJECTIU .....	77
DRETS DE LES PERSONES USUÀRIES I PROFESSIONALS.....	79
CATÀLEG DE PRESTACIONS DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS .....	81
ESTRUCTURA FUNCIONAL I TERRITORIAL .....	83
ESPais VULNERABLES.....	87
EQUIPS PROFESSIONALS I RÀTIOS.....	88
MODEL D'INTERVENCIÓ, PROFESSIONAL DE REFERÈNCIA I ÈTICA .....	92
PLANIFICACIÓ .....	94
INSTRUMENTS TÈCNICS.....	95
MÈCANISMES DE COORDINACIÓ, COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ INTERINSTITUCIONAL, INTERDEPARTAMENTAL I INTERSECTORIAL .....	96
COL·LABORACIÓ DE LA INICIATIVA PRIVADA .....	98
QUALITAT DELS SERVEIS SOCIALS .....	99
PARTICIPACIÓ CIUTADANA.....	100

INSPECCIÓ.....	101
GARANTIA DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS.....	102

#### TEMA IV. EL FUTUR DE LA PROTECCIÓ SOCIAL: QÜESTIONAMENTS ACTUALS DELS ESTATS DEL BENESTAR

4.1. LA CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR.....	109
4.2. EL PUNT DE PARTIDA. EL FUTUR DE LA PROTECCIÓ SOCIAL.....	112
EL SISTEMA EDUCATIU .....	115
EL SISTEMA D'HABITATGE .....	119
4.3. EL FUTUR DE L'ESTAT DE BENESTAR: LA COVID-19 I EL REpte DELS SISTEMES DE PROTECCIÓ SOCIAL A ESPANYA.....	124





# **TEMA 1. FONAMENTS I COMPONENTS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

---

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



#### CONTINGUT DE LA GUIA DOCENT

1. Aquest tema introdueix l'estudiant en el concepte i els fonaments de la política social. Es tracta de **definir termes i diferenciar significats amb l'objectiu d'entendre millor la política social** com a fenomen social i com a accions dirigides a uns fins concrets.
2. S'hi treballen especialment els **orígens i el desenvolupament de l'estat modern, des de l'assistència als pobres fins a l'estat del benestar**, que va unit als grans corrents de pensament i al canvi social. La història, els personatges, els fets, els fonaments, els instruments i les modalitats de la intervenció estatal en allò que habitualment es coneix com el benestar social dels ciutadans.

#### ÍNDEX DE CONTINGUTS. TEMA 1

1.1. ELS INSTRUMENTS DELS GOVERNS: LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES.....	6
1.2. L'ARREL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ELS PROBLEMES PÚBLICS .....	8
1.3. MÉS ENLLÀ DELS PROBLEMES PÚBLICS.....	14
1.4. LES CIÈNCIES SOCIALS I LA POLÍTICA SOCIAL.....	16
1.5. D'ON VENIM? L'ORIGEN DE L'ESTAT DEL BENESTAR .....	18
1.6. DE LA CARITAT AL BENESTAR SOCIAL: DE LA SUBSIDARIETAT ALS DRETS SOCIALS.....	20

UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

## 1.1. ELS INSTRUMENTS DELS GOVERNS: LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Les polítiques públiques són els instruments que empren els poders públics per a la millora o resolució d'una situació considerada insatisfactòria per al conjunt de la ciutadania o per a un grup ciutadà determinat (desnonaments, pobresa infantil, pensions, etc.). L'anàlisi de les polítiques públiques és posterior a la trajectòria del que comunament es coneix com a *política*, i el seu creixement ha tingut un recorregut semblant al desenvolupament dels estats del benestar.

En la dècada dels anys cinquanta, als Estats Units d'Amèrica, Harold Lasswell (1956) va introduir en un conjunt de textos denominats *The Policy Approach* les primeres aportacions teòriques en l'àmbit de les polítiques públiques amb una perspectiva científica, arran del progressiu protagonisme de l'Estat en els assumptes públics. L'enfocament de Lasswell partia de l'anàlisi de la societat sobre la base d'una perfecta racionalitat dels agents i amb un caràcter normatiu important (Subirats, 2008). Per a la comprensió de la configuració de les polítiques públiques, en el llenguatge anglosaxó es diferencien tres conceptes essencials al voltant del terme *política*:

1. *Politics*, referit a l'activitat o l'acció política.
2. *Policy o policies*, entès com el conjunt de polítiques públiques.
3. *Polity*, relatiu al sistema o al règim polític imperant en una societat.

En paraules de Joan Subirats et al. (2008, p. 33), les polítiques públiques representen la "resposta del sistema polític administratiu a una situació de la realitat social jutjada políticament inacceptable". En ciència política hi ha moltes i diverses definicions al voltant de les polítiques públiques. Malgrat l'extensa bibliografia, pel caràcter operacional i per l'orientació que té cap a la millora o resolució de problemes públics, les polítiques públiques són:

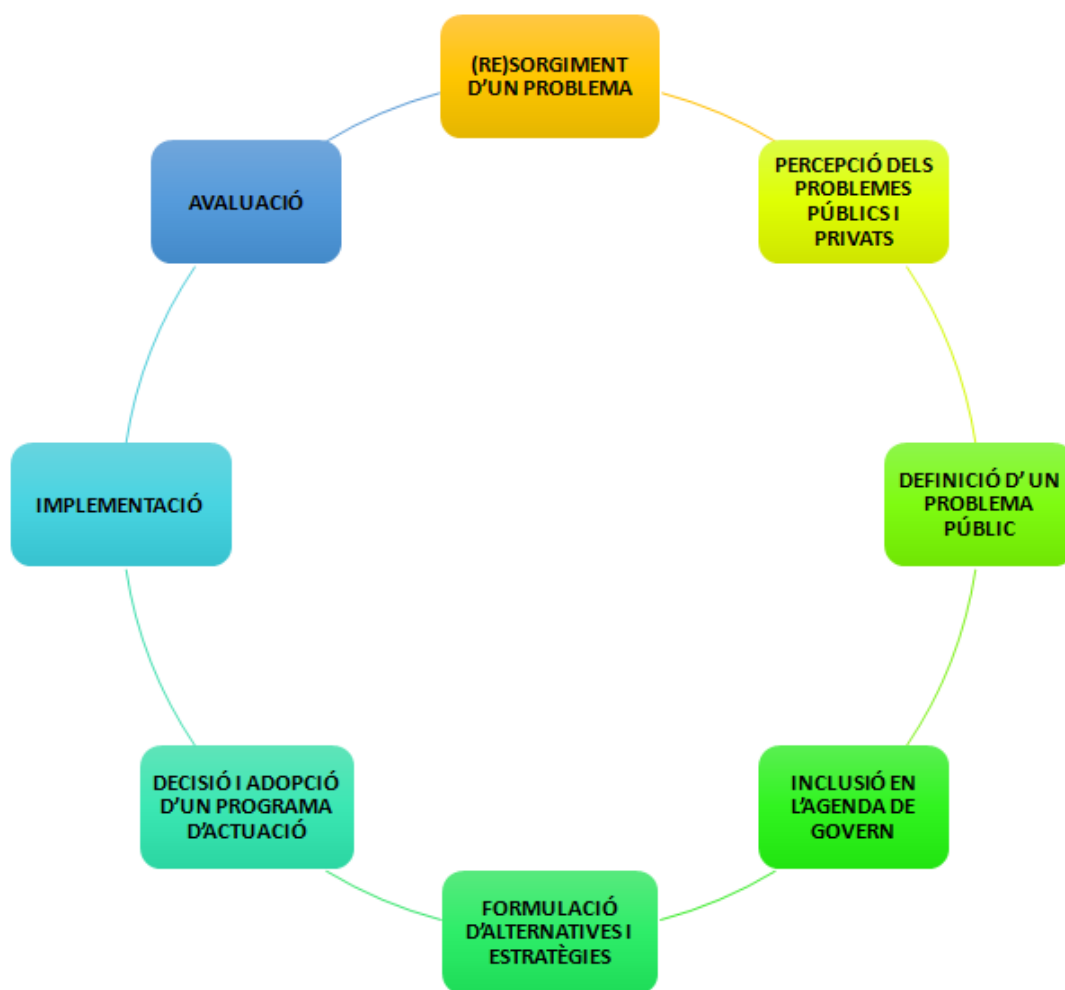
The image shows a screenshot of a website's navigation menu. At the top, there is a dark blue horizontal bar with four white text links: "Coronavirus", "Mascarillas", "Vuelta al cole", and "Memoria histórica". Below this bar, the page content is visible. On the left, under the heading "Secciones", there is a list of three items: "Política", "Sociedad", and "Economía". The word "Política" is highlighted with a red rectangular box. On the right, under the heading "Ediciones locales", there is a list of three items: "Andalucía", "Aragón", and "Canarias".

Una sèrie de decisions o d'accions, intencionalment coherents, preses per diversos agents, públics i a vegades no públics —en què els recursos, nexes institucionals i interessos varien— a fi de resoldre de manera puntual un problema políticament definit com a col·lectiu. Aquest conjunt de decisions i accions donen lloc a actes formals, amb un grau d'obligatorietat variable, tendents a modificar la conducta dels grups socials que, se suposa, han originat el problema col·lectiu que es vol resoldre (grups-objectiu), en l'interès dels grups socials que pateixen els efectes negatius del problema en qüestió (beneficiaris finals) (Subirats et al., 2008, p. 36).

Per la seua banda, en la comunitat científica hi ha nombrosos postulats respecte a com cal esclarir el cicle d'una política pública. D'acord amb Roth (2006), el cicle d'una política pública es refereix a la “descomposició de la política pública en una sèrie d'etapes o de seqüències lògiques” (Fuenmayor, 2017, p. 46). La primera aportació respecte al cicle d'una política pública va ser de Laswell (1956), qui va identificar-ne les etapes: “1. Intel·ligència; 2. Recomanació; 3. Prescripció; 4. Invocació; 5. Aplicació; 6. Terminació i 7. Avaluació” (Hernández, 1999, p. 12). Després de la dècada dels anys cinquanta s'han configurat diverses teories respecte al cicle de les polítiques públiques (Anderson, 1975; Brewer, 1974; Jones, 1970; Nakamura, 1987). Per aquest motiu, amb la finalitat d'oferir una imatge sintètica i operativa del cicle d'una política pública de forma que permeta identificar i qualificar l'objecte (Knoepfel et al., 2007), en la figura següent s'assenyalen les diverses etapes del cicle esmentat:

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

Figura 1.1. El cicle d'una política pública



Font: elaboració pròpia a partir d'Harguindéguy (2006, p. 148-152) i Subirats et al., (2008, p. 42).

## 1.2. L'ARREL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ELS PROBLEMES PÚBLICS

Les branques de les polítiques públiques corresponen a fenòmens de molt diversa mena com ara: la contaminació mediambiental, la precarietat laboral, el refugi i l'asil, etc. La font d'on emanen les polítiques públiques són els *problemes públics*, sorgits quan la interacció de les forces de la comunitat no aconsegueix "resoldre un determinat fenomen i cal una intervenció de caràcter institucional" (Uceda-Maza, Martínez-Martínez i Caravantes, 2018, p. 311-312). Proporcionar una resposta des dels poders públics als problemes públics depèn dels interessos de les parts, del grau de rellevància,

de l'abast i l'extensió dels fenòmens en qüestió. A continuació s'indiquen els elements constitutius d'un problema públic:

Taula 1.1. Elements constitutius d'un problema públic

PROBLEMA PÚBLIC		
ELEMENTS CONSTITUTIUS	<b>Grau d'especificitat</b>	Limitació i extensió del problema públic. En aquest cas, l'ambigüitat en la definició pot ser favorable respecte al fet "que un públic ampli s'hi fixe" (Harguindéguy, 2015, p. 41).
	<b>Rellevància social</b>	Implica que el problema públic siga col·lectiu, és a dir, compartit per un col·lectiu o grup de persones i que, si és el cas, puga afectar el màxim nombre de persones possible.
	<b>Rellevància temporal</b>	La formació d'una política pública requereix un cronograma de les actuacions per implementar. Per aquest motiu, els problemes públics a què es dirigeix una o diverses polítiques públiques cal que tinguen una certa permanència en el temps o, si més no, una possible implicació en el futur.
	<b>Nivell de complexitat</b>	Si el grau de complexitat és elevat, la ciutadania no s'involucra tant en la resolució i, generalment, des dels poders públics se sol simplificar aquesta complexitat en alternatives dicotòmiques (Harguindéguy, 2015) (p. e.: maternitat subrogada, eutanàsia, avortament, ingrés mínim vital, etc.).
	<b>Precedents històrics</b>	Relatiu als assumptes <i>clàssics</i> enfront d'aquells que causen més novetat i interès i sobre els quals no hi ha encara una posició definida.

Font: elaboració pròpia a partir de Cobb i Elder (1972), Harguindéguy (2015) i Subirats et al. (2008).

Taula 1.2. Correspondència en el contínuum entre problema públic, política pública i programa polític

PROBLEMA PÚBLIC		POLÍTICA PÚBLICA		PLA/PROGRAMA PÚBLIC
<b>ELEMENTS CONSTITUTIU</b>	<b>Grau d'especificitat</b>	<b>Solució d'un problema públic</b>	<b>Contingut</b>	
	Limitació i extensió del problema públic. En aquest cas, l'ambigüitat en la definició pot ser favorable en allò que respecta al fet "que un públic ampli s'hi fixe".		L'existència d'una política pública radica en l'existència d'un problema — reconegut com a públic— que es vol millorar o resoldre. Aquest fet implica reconeixement d'una situació d'insatisfacció social que cal que siga tractada des dels poders públics.	Inclou les mesures, les estratègies i els instruments concrets per a la implementació de la política pública.

PROBLEMA PÚBLIC		POLÍTICA PÚBLICA		PLA/PROGRAMA PÚBLIC	
<b>Rellevància social</b>	Implica que el problema públic siga col·lectiu, és a dir, compartit per un col·lectiu o grup de persones i que, si és el cas, puga afectar el màxim nombre possible de persones.	<b>Existència de grups-objecte</b>	En tota política pública s'identifiquen grups-objecte, entesos com aquells que impliquen l'aparició o la generació del problema públic en qüestió.	<b>Camp d'acció</b>	Les polítiques públiques estan compostes per decisions de caràcter polític, agents o grups de persones i un espai territorial determinat. El camp d'acció d'un programa polític combina la simbiosi entre un grup de persones (al qual es dirigeix la política pública en qüestió) i un àmbit geogràfic específic.
		<b>Paper clau dels agents públics</b>	En l'extensa xarxa d'agents, en el marc de les polítiques públiques cal que aquests agents estiguen "integrats en el sistema politicoadministratiu o bé d'agents privats que tinguen la legitimitat necessària per a decidir o actuar sobre la base d'una representació jurídicament fundada" (Subirats et al., 2008, p. 39-40).	<b>Factor de coerció</b>	Els poders públics usen un seguit de mesures de pressió per al manteniment de l'ordre legal establert. D'acord amb Subirats et al., (2008, p. 37), es tracta "d'orientar la conducta d'una població objecte determinada a fi que un problema col·lectiu (que la societat no està en situació de resoldre autònomament) puga resoldre's a través d'un esforç conjunt".
<b>Rellevància temporal</b>	La formació d'una política pública requereix una planificació de les actuacions per implementar. Per aquest motiu, els problemes públics a què es dirigeix una o diverses polítiques públiques cal que tinguen una certa permanència en el temps o, si de cas, una possible implicació en el futur.	<b>Coherència almenys intencional</b>	El precedent de les polítiques públiques parteix "d'una teoria del canvi social" (Mény i Thoenig, 1989, p. 140; Müller, 1985; 1995) o d'un "model causal" (Knoepfel et al., 1998, p. 74). Tant les decisions com les actuacions han d'estar interrelacionades entre si a fi de preservar la coherència al llarg de la implementació.	<b>Canvi</b>	La consideració i l'adopció posterior d'una política pública recau sobre la premissa de generar un canvi, és a dir "es genera una política pública perquè es creu que tindrà un efecte X sobre un grup Y" (Harguindéguy, 2015).
<b>Nivell de complexitat</b>	Si el grau de complexitat és elevat, la ciutadania no s'involucra tant en la resolució i, generalment, des dels poders públics se sol simplificar aquesta complexitat en alternatives dicotòmiques (Harguindéguy, 2015).	<b>Existència de diverses decisions i activitats</b>	En vista d'un problema públic, hi ha diverses estratègies materialitzades en un conjunt d'actuacions que van més enllà d'una decisió específica.	<b>Calendari</b>	Tota acció de govern, independentment del nivell de govern de què es tracte (local, regional, estatal), cal que vaja precedida d'una planificació de les actuacions per implementar a fi que el rendiment siga màxim. La planificació, en gran part, cal que siga coherent amb l'esquema cíclic de les polítiques públiques (agenda, formulació, adopció de la política, implementació i avaluació) (Anderson, 1975).
		<b>Programa d'intervencions</b>	Tant el conjunt d'actuacions com les decisions cal que "continguen decisions més o menys concretes i individualitzades (decisiones relatives al programa i a l'aplicació d'aquest programa) (Subirats et al., 2008, p. 39).		

PROBLEMA PÚBLIC		POLÍTICA PÚBLICA		PLA/PROGRAMA PÚBLIC	
		<b>Actes formals</b>	Implementar una política pública és sinònim de fer actuacions o <i>outputs</i> que tracten de conduir el comportament dels grups-objecte que donen lloc al problema públic en qüestió.		
<b>Precedents històrics</b>	Relatiu als assumptes <i>clàssics</i> enfront d'aquells que causen més novetat i interès i sobre els quals no hi ha una posició definida.	<b>Naturalesa més o menys obligatòria</b>	Històricament, s'ha considerat que les mesures que impliquen les polítiques públiques eren essencialment de caràcter coercitiu (Mény i Thoenig, 1989). No obstant això, en l'actualitat l'acció pública implica mesures tant incentivadores com coercitives (Subirats et al., 2008).		

Font: elaboració pròpia a partir de Cobb i Elder (1972), Harguindéguy (2015) i Subirats et al. (2008).



***Però, quina és la relació entre els problemes públics, les polítiques públiques i les ciències socials?***

D'acord amb Harguindéguy (2015, p. 41), la resolució dels problemes als quals es dirigeixen les polítiques públiques "són uns assumptes socials que algú ha convertit en problemes. Aquest és el punt fonamental perquè les polítiques desenvolupades depenen estretament de la forma com es percep el problema que les justifica". *Com es construeixen els problemes públics?* Per a respondre a aquesta qüestió, Cobb i Elder (1972) han denominat *procés d'expansió d'un assumpte* la conversió d'una necessitat o fenomen a la categoria d'un *problema públic*. A més a més, segons Dunn (1981, p. 98) la definició correcta d'un problema públic és determinant perquè "es produeixen molts més errors a conseqüència de la definició errònia d'un problema que en oferir males solucions a problemes ben plantejats". Cal destacar que no existeixen els problemes objectius, sinó que aquests cal que es construïsquen i que depenguen en bona mesura del caràcter subjectiu de qui els planteja, és a dir, "a partir de la situació problemàtica plantejada es *construeix* el problema, es defineix, es classifica, s'explica i s'avalua. [...] responen a una decisió voluntària que existisquen i que es resolguen" (Subirats, 1992, p. 49-50). Un problema públic es caracteritza per la interdependència amb l'existència d'altres problemes públics (Peters, 1998), de manera que és necessària una aproximació integral que pugui impedir-ne la segmentació. Les diverses percepcions d'un problema públic impliquen alhora una oportunitat de millora per a l'adequada solució (Dery, 1984).

De la mateixa manera que hi ha diverses formes de definir un problema públic, també hi ha una àmplia varietat de solucions potencials. La definició és un aspecte clau en el plantejament d'una política pública operativa i instrumental amb la finalitat de facilitar una intervenció posterior que permeti la millora o solució. El fet que una determinada qüestió pugui presentar l'estatus de problema públic i que aquest pugui derivar en una política pública, depèn en gran manera de les condicions següents (Subirats, 1992):

- Si el problema està en una fase crítica o si, per contra, hi ha indicis clars d'un possible agreujament que els poders públics no poden obviar.
- Idiosincràsia rellevant i diferenciada d'un fenomen més global.

- Repercussió en els mitjans de comunicació.
- Adquisició d'una progressiva rellevància global.
- Àmbits que, per la càrrega simbòlica, tenen incidència sobre el sector públic (impostos, personal funcionari, etc.).
- Notorietat pública en relació amb les tendències actuals (COVID-19, atenció residencial, etc.).

Tot això condiona la potencial inclusió del problema en l'agenda pública dels governs i deriva posteriorment en el consegüent cicle de polítiques públiques.

### 1.3. MÉS ENLLÀ DELS PROBLEMES PÚBLICS

Per a determinar l'adequació de les polítiques públiques a la realitat social, cal que estiguen relacionades amb les necessitats existents, amb els recursos i les capacitats de la comunitat. D'acord amb el contingut dels epígrafs precedents, els problemes públics sempre fan referència a l'existència de fenòmens o necessitats compartides per diverses col·lectivitats. Les necessitats, més enllà de concebre-les com a mancances, Max-Neef (1998) les identifica com a potencialitat perquè les necessitats estimulen les persones i les comunitats cap a la cerca de solucions en cas d'una situació no desitjada. Les necessitats són socials en el sentit que no es refereixen a les causes individuals (per les quals, per exemple, una persona està en situació de pobresa), sinó a l'extensió de la pobresa en diversos grups socials i que afecten les seues condicions de vida.

La gran paradoxa és que treballant d'un en un, amb éssers dependents i exclosos per a tractar d'aconseguir que es convertisquen en interdependents els uns dels altres i integrats en la societat, no bastarà per a aconseguir-ho. Cal adaptar no sols les persones a la societat, sinó la societat a les persones.

Així doncs, el concepte de necessitat evolucionat des del pensament més econòmic vinculat exclusivament a les situacions de pobresa (manca de béns o serveis) fins a un concepte més actual en relació amb els satisfactors de les necessitats (Elizalde, Martí i Martínez, 2006).

Figura 1.2. L'arrel de les polítiques públiques



Font: elaboració pròpia.

En aquesta línia, l'acció de les persones professionals de l'acció social persegueix tant la garantia dels drets socials com la transformació social basada en la retroalimentació entre reflexió i acció:

La presència tant de persones que actuen com a professionals com de sectors de l'acció política de representació és fonamental per a escoltar, transmetre i acostar les polítiques socials a la realitat de les persones (...); buscar maneres d'ajudar a desenvolupar en cada camp allò que la comunitat vol (Heras i Trias, 2008, p. 36).

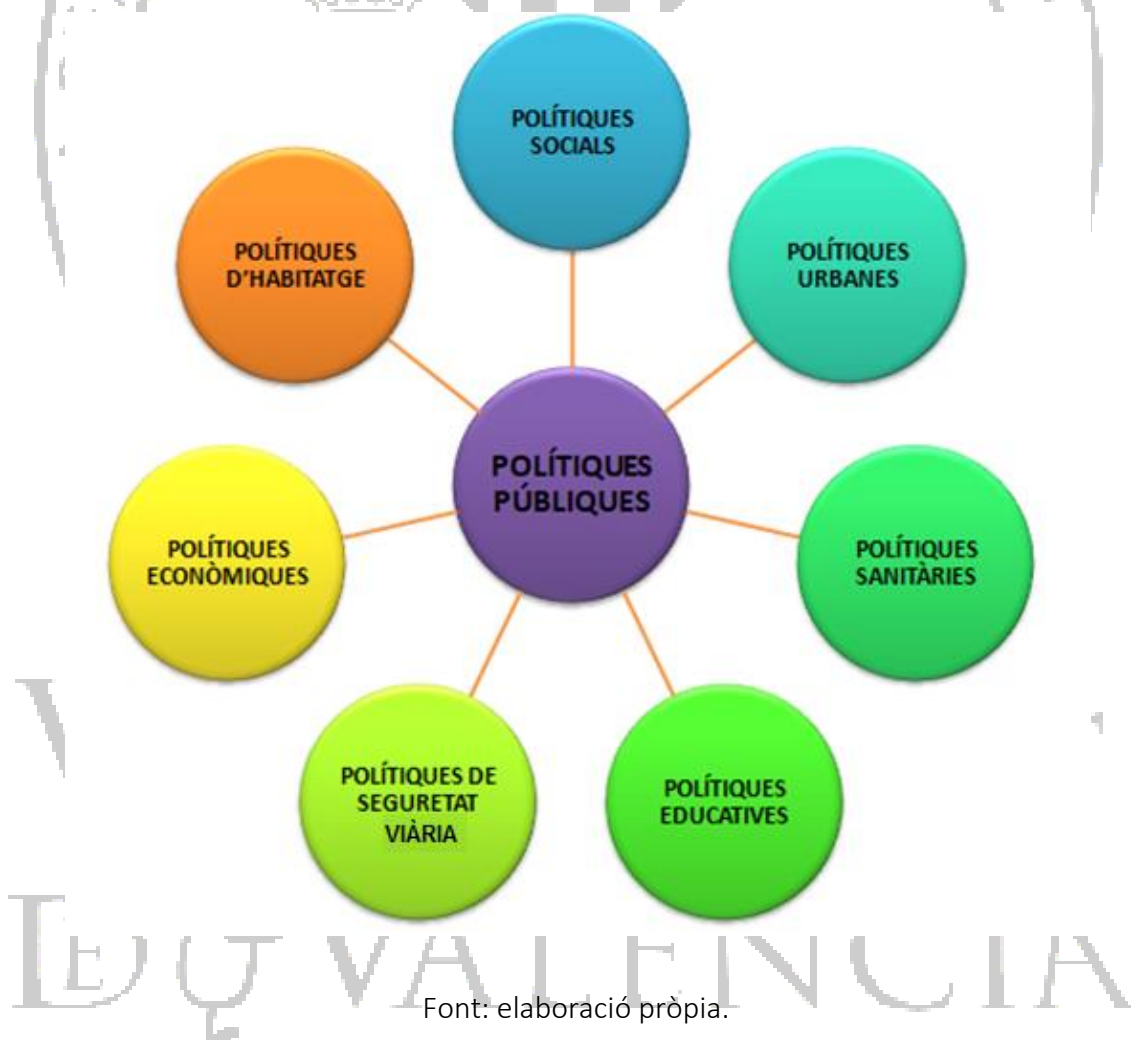
La disciplina d'educació social juntament amb les altres professions procedents de les ciències socials (psicologia, treball social, sociologia, etc.) treballen en, amb i per a les comunitats, els grups i les persones. El punt de confluència entre les ciències socials i les polítiques públiques se situa en l'esfera social, en la mateixa acció comunitària que transcendeix els límits de la comunitat amb la finalitat de transformar les situacions i els fenòmens socials. S'actua sobre la base del descobriment estructural dels successos socials per a orientar les intervencions amb, en i per a la comunitat (Marchioni, 2007), al coneixement crític de l'entorn d'actuació, el saber al voltant de les polítiques públiques i cap a la comprensió crítica dels orígens, les causes, els efectes i les conseqüències dels fenòmens socials. En conseqüència:

Es presenta una discussió sobre el paper i els resultats de l'acció pública, que no se situa hui ja només en la manera com cal fer les coses, sinó que exigeix disposar d'instruments que permeten respondre igualment a les preguntes següents: de què han d'ocupar-se els poders públics? i qui pot oferir els millors resultats eficaços i eficients a aquestes demandes socials canalitzades per aquests poders representatius (Subirats, 2006, p. 66).

## 1.4. LES CIÈNCIES SOCIALS I LA POLÍTICA SOCIAL

En les últimes dècades, l'interès per la política social s'ha incrementat de forma significativa tant des del vessant ciutadà (societat) com des de la perspectiva dels mitjans de comunicació. Les professions pròpies de les ciències socials actuen com a facilitadores de les accions comunitàries per l'escolta activa, la implicació, la mobilització i l'adopció de compromisos i consensos socials en un determinat territori (Heras i Trias, 2008). Dins del compendi de les polítiques públiques hi ha diverses tipologies que componen l'agenda pública dels governs locals, regionals, nacionals i internacionals.

Figura 1.3. Exemples de polítiques públiques



La transcendència de les polítiques socials va més enllà de la formulació d'una política social específica. La permeabilitat de l'àmbit social obliga necessàriament a incorporar

la perspectiva social en el conjunt de les polítiques públiques que s'apliquen des dels governs perquè, directament o indirectament, els efectes derivats de l'aplicació d'aquestes polítiques recaurà sobre la vida de les persones. Així, una política econòmica, d'habitatge, educativa, sanitària, etc. sempre tindrà un vessant social en la mesura que es dirigeix a resoldre una situació problemàtica o cobrir una necessitat col·lectiva. Pel que fa a les polítiques socials, inclouen un ampli ventall de matèries relacionades amb el benestar de la ciutadania. Així doncs, la política social està **arrelada** en el benestar social de les persones a través de les seues necessitats de caràcter social i, en conseqüència, amb l'acció social-intervenció: tant es considera objecte de les ciències socials com un conjunt de pràctiques. La seua relació amb el benestar social implica directament parlar dels drets socials.

#### *Política social i drets socials*

En l'esfera nacional, els drets socials no s'han reconegut com a drets fonamentals, sinó com a "principis rectors de la política social i econòmica" d'acord amb la Constitució espanyola. Únicament poden ser exigits davant de la justícia ordinària si existeix aquesta possibilitat en les diverses lleis sectorials que els regulen. Els principis rectors de la política social i econòmica que donen nom al títol del capítol tercer de la Constitució no formen autèntics drets fonamentals socials, ni tan sols drets socials exigibles en si mateixos. Orienten l'acció dels poders públics, però no generen per si mateixos drets judicialment reconeguts (Rodríguez-Arana, 2015).

Els poders públics, en l'exercici del poder, estableixen un conjunt de directrius i actuacions destinades a resoldre parcialment o totalment els problemes socials de la ciutadania, com també a satisfer les necessitats de la ciutadania per a aconseguir el benestar social com a conjunt d'aspiracions socials.

L'absència d'una política social i distributiva més consistent i progressiva, malgrat l'etapa més prolongada de fort creixement econòmic a Espanya, no ha permès superar la debilitat comparativa del nostre estat del benestar (Antón-Morón, 2012, p. 54).

Així, la política social es fa servir com a instrument dels estats del benestar per a assolir, mitjançant l'acció governamental, la garantia dels drets socials, la millora de les

condicions de vida i la promoció de la igualtat d'oportunitats del conjunt de la ciutadania. Per a la implementació de les polítiques socials, els governs, de forma general, implementen normatives reguladores que tracten de corregir els desequilibris socials i garantir un marc de drets socials emparat en la justícia social i en la dignitat humana. No obstant això, les polítiques socials implementades fins al moment no han contribuït a reduir les taxes de pobresa i exclusió social ni, tampoc, a revertir els processos i les dinàmiques que històricament les han provocades i que, amb les crisis econòmiques s'han vist més agreujades. Les polítiques de lluita contra la pobresa infantil, la desocupació de llarga duració o les limitacions institucionals i polítiques per a aprovar i aplicar un sistema estatal de garantia de rendes són uns quants exemples que poden destacar-se com a regressió en el desenvolupament de les polítiques socials al nostre país. Les polítiques socials aplicades a Espanya al llarg del període entre el Tractat de Maastricht (1992) i l'actualitat, malgrat la relativa autonomia en l'àmbit nacional, formen part d'un curs històric de reformes i de polítiques socials durant el qual es construeix una nova lògica social. Un curs històric que inicia i aprofundeix el declivi de l'estat del benestar com a resultat de la globalització neoliberal. D'aquesta manera, les polítiques socials s'identifiquen comunament de la manera següent: a) Polítiques de promoció de l'envelliment actiu; b) Polítiques de la infantesa i l'adolescència; c) Polítiques juvenils; d) Polítiques d'igualtat de gènere i no discriminació; e) Polítiques de serveis socials; f) Polítiques de violència de gènere; g) Polítiques de diversitat funcional; h) Polítiques de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, etcètera.

## 1.5. D'ON VENIM? L'ORIGEN DE L'ESTAT DEL BENESTAR

L'origen de les polítiques socials en l'esfera internacional se situa després de la Segona Guerra Mundial (1939-1945), en què es consoliden les bases de l'actual model polític i social del denominat *social welfare*. El *Beveridge Report on Social Insurance and Allied Services* (1942) és el document en què s'inclou aquesta decisió política i social i es reflecteix el trànsit històric d'un model emparat en la beneficència a un model emparat en els drets. Així, l'Estat es converteix en el protagonista econòmic per a proveir i

finançar nous drets socials que transitaran de la concepció del treballador (contributius i sectorials) al de ciutadania (universals) tant en la dimensió de béns materials com en la de necessitats individuals.

La trajectòria de l'estat del benestar a Espanya ha tingut un recorregut diferent que en altres països europeus a conseqüència del règim dictatorial instaurat a Espanya el segle passat.

Les tradicionals polítiques socials d'un estat del benestar democràtic com Espanya s'han desplegat tardanament i amb una rellevant precarietat que s'ha mantingut fins a l'actualitat. Amb la crisi internacional del petroli (1973) i després de la Constitució, les polítiques socials implementades a Espanya es desplegaren en un context de crisi internacional. Entre les característiques més rellevants de les polítiques socials a l'Estat cal destacar (Sanz-Cintora, 2011, p. 201 i seg.):

**a) Intent d'universalitzar totes les prestacions perquè arriben al conjunt de la població:** especialment en educació, assistència sanitària i, més recentment, pensions no contributives i garantia d'ingressos mínims (reducció de l'analfabetisme, reducció de malalties i millora de les condicions sanitàries a les ciutats, etc.).

**b) Debilitat amb la qual s'han desplegat aquestes prestacions,** amb problemes de qualitat en els serveis educatius i sanitaris i amb quantitats molt baixes en les prestacions econòmiques d'atur, pensions i ingressos garantits. Moltes vegades aquestes prestacions econòmiques queden per davall de la línia de pobresa moderada en el cas de les prestacions contributives i lleugerament per damunt de la línia de pobresa extrema en el cas de les prestacions assistencials, és a dir, no contributives.

- c) L'orientació a protegir la relació laboral o vinculada amb el treball més que a garantir un dret constitucional. Hi ha un fort temor que les prestacions disminuïsquen la motivació de la gent per a buscar faena.<sup>1</sup>

Richard-Henry Tawney (1972) va afirmar que: “no assolireu una societat feliç únicament afegint unitat rere unitat fins que assoliu els vostres milions. El problema social no és una qüestió de quantitats, sinó de proporcions; el que importa no és la massa de riqueses, sinó la justícia del vostre sistema social”. La finalitat última de les polítiques socials és l'assoliment de l'imperatiu de justícia social de manera que cada persona tinga la possibilitat de realitzar-se de manera plena i lliure i promovent les condicions favorables i tendents perquè es materialitze.

## 1.6. DE LA CARITAT AL BENESTAR SOCIAL: DE LA SUBSIDIARIETAT ALS DRETS SOCIALS<sup>2</sup>

Al llarg de la història, els fenòmens socials s'han encarat d'acord amb el context històric i social propi de cada període. A banda de la Declaració Universal dels Drets Humans (DUDH, 1948), l'arribada dels drets socials a Espanya ha sigut el resultat d'un període històric de gran transcendència. Els drets socials a Espanya, entesos com a conquestes socials, han sigut producte de lluites i reivindicacions del conjunt d'agents socials, especialment de la classe treballadora i la seua espena per millorar la seua qualitat de vida i les condicions laborals. Els períodes que han derivat en un marc del benestar social emparat en els drets de la ciutadania han passat tant per èpoques de beneficència (caritat) com per èpoques d'assistència social (intervenció de l'estat residual).

<sup>1</sup> Aquest mateix debat arriba als nostres dies amb prestacions com les rendes mínimes d'inserció autonòmiques i amb el recent ingrés mínim vital (IMV) aprovat pel govern central. Respecte al debat de la *desmotivació* per a buscar faena de les persones beneficiàries, cal llegir <http://lleingel.cat/imv-opunitat-guanyada/>

<sup>2</sup> Per a la redacció d'aquest apartat hem consultat <http://www.iniciativasocial.net/historia.htm> i la tesi doctoral de Martínez-Martínez (2017).



Taula 1.3. Característiques principals del període de la beneficència, assistència social i benestar social

Beneficència	Assistència social	Benestar social
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acció eventual</li> <li>- Privada</li> <li>- Paternalista</li> <li>- Asistemàtica</li> <li>- Repressiva</li> <li>- Primeres lleis de pobresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una certa sistematització</li> <li>- Satisfacció de necessitats</li> <li>- Acció microsocial i individual</li> <li>- Assumida pels poders públics</li> <li>- No es qüestiona el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acció sistemàtica</li> <li>- Acció macrosocial</li> <li>- Ciutadans amb drets</li> <li>- Millora de les condicions</li> <li>- Foment de la participació</li> <li>- Compromís social</li> </ul>

Font: Sigalat (2019)

### benestar [benestár]

1. *m.* Situació en què es troben satisfetes les necessitats de la vida. *En aquella època gaudíem d'un cert benestar econòmic.*
2. *m.* Estat de qui se sent bé, en bones condicions físiques i psíquiques. *El benestar que proporciona una vida tranquil·la i sana.*
3. **benestar social** *m. SOCIOL.* Situació d'una societat caracteritzada pel fet que les persones i els col·lectius que la formen tenen cobertes les necessitats bàsiques, tenen les mateixes oportunitats de desenvolupament personal i no patixen cap discriminació.
4. **estat del benestar** *v. estat 22.*

A mesura que la concepció de l'acció social ha anat evolucionant des de la beneficència cap a un marc de drets socials, també han avançat les actuacions i intervencions professionals de l'àmbit social (educació social, psicologia, treball social, integració social, etc.) cap a la consideració de les nostres actuacions com a essencials en la promoció i l'assoliment del benestar de la ciutadania.

Per a aprofundir en l'evolució de la beneficència en l'estat del benestar, cal remuntar-se a Joan Lluís Vives amb la seua obra *De Subventione Pauperum Sive de Humanis Necessitatibus* (1526) i a Juan de Mariana amb *De Rege et Regis Institutiones* (1619). Ambdues obres defineixen el dret dels "pobres i desvalguts" a rebre assistència pública però "les idees avançades dels dos grans pensadors renaixentistes difícilment crearen escola a Espanya i foren molt combatudes" (Murillo et al. 1983, p. 919).

Al segle XIX, amb la creació i consolidació de la beneficència particular i la beneficència pública assentada en els tres àmbits de l'administració existents en aquell moment: estatal, provincial i local (Cabra, 1985). "Una de les transformacions més importants que

el segle XIX oferirà al sistema benèfic assistencial serà, doncs, la implantació, cada vegada més perfilada, de la diferenciació i demarcació de les responsabilitats públiques i privades” (Cabra, 1985, p. 13). Els inicis de la beneficència pública començaren amb la Constitució de 1812, la *Pepa*.

Durant tots els segles d'història d'atenció a les persones necessitades a Espanya, aquesta funció va recaure en l'Església i, en algunes ocasions, en mans privades, però mai va ser assumida com a funció pública en aquella època (Carasa, 2004).

Abans de la Constitució de la Pepa, i amb l'entronització dels Borbons a Espanya en 1700, principalment amb l'arribada de Carles III en 1746, es produeixen canvis importants en aspectes socials i polítics de la vida del país. Els il·lustrats que arribaren amb aquest nou rei portaren criteris d'utilitarisme i funcionalitat. Les seues idees es basaven a educar el poble perquè fora actiu en la indústria i creien necessari reubicar la massa treballadora útil i no útil (Ruiz i Palacio, 1995). Aquestes propostes van ser l'inici d'un tractament de pobres més similar al que se seguia a la resta d'Europa. “Mentre es projectaven polítiques de protecció a la vida, amb la creació d'hospitals i hospicis on es pogueren recollir els xiquets i atendre la societat marginada, s'afavorien mesures de control de pobres i vagabunds” (Ruiz i Palacio, 1995, p. 23).

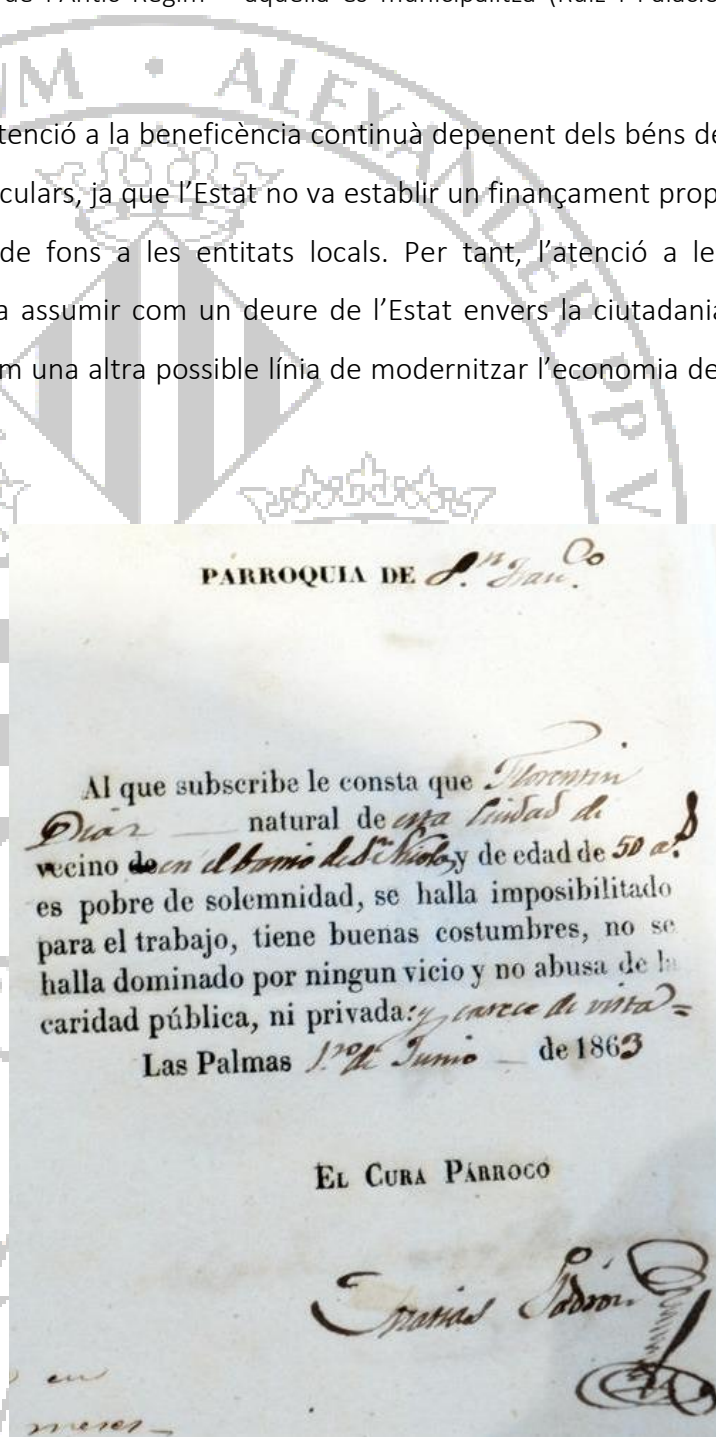
En aquella època, els Borbons promogueren la centralització administrativa, el reforçament del poder de la corona i la influència dels il·lustrats, cosa que es farà sentir ràpidament en les relacions Església-Estat. Així doncs, es posen en marxa mesures encaminades a minvar el poder de l'Església, entre d'altres, l'Estat recupera part dels béns que l'Església dedicava a la beneficència per tal de poder posar en marxa i sustentar el pla de Carles III sobre la modernització del país. Per al *tractament de pobres* es creen institucions com ara la *Real Junta General de Caridad* i les diputacions de barri (Ruiz i Palacio, 1995, 36). S'intentava la total secularització de l'assistència a la persona necessitada, ja que les idees de prosperitat dels il·lustrats s'assentaven en l'existència d'una població abundant i treballadora, i no consideraven que l'atenció que el clergat proporcionava als necessitats anara en aquesta línia d'acció. Aquest pla de Carles III va fer que quasi totes les competències referides a l'assistència benèfica passaren a dependre de l'administració municipal. Ruiz i Palacio (1995) destaquen que:

La municipalització de la beneficència responia òbviament a la necessitat de donar resposta a la pobresa allí on principalment se situava. I com que les noves circumstàncies econòmiques l'havien concentrada a les ciutats —enfront de la pobresa rural o itinerant, pròpies de l'Antic Règim— aquella es municipalitza (Ruiz i Palacio, 1995, p. 109).

Però el finançament del pla d'atenció a la beneficència continuà depenent dels béns de l'Església i de les almoines particulars, ja que l'Estat no va establir un finançament propi i públic i amb transferències de fons a les entitats locals. Per tant, l'atenció a les persones necessitades no es va assumir com un deure de l'Estat envers la ciutadania (Vidal, 1987), sinó més aviat com una altra possible línia de modernitzar l'economia del país.

Va ser amb l'aprovació de la Llei general de beneficència de 1822 quan es va regular de forma més efectiva l'atenció a les persones necessitades. Aquesta llei establia un cert model d'atenció a través de l'explicitació d'un *catàleg* d'establiments i prestacions que es podien posar en marxa i que eren responsabilitat total dels ajuntaments (De la Calle, 1997a).

La Llei general de beneficència de 1822 va estar en vigor durant 1822 i 1823, i



posteriorment entre el període de 1836<sup>3</sup> i 1849. Tenia un marcat caràcter municipalista, ja que establí que el nivell municipal, per mitjà de les juntes municipals de beneficència i les juntes parroquials com a auxiliars de les municipals, tenien la responsabilitat plena d'ordenar tots els establiments de beneficència del seu territori i també l'assistència domiciliària, mentre que a les diputacions només els deixava la funció de control i fiscalització, però no d'ordenament, manteniment i gestió, que corresponien exclusivament als ajuntaments (Vidal, 1987). No obstant això, cal destacar que amb aquesta llei no s'establí un dret a la beneficència ni una obligació general de provisió (Cabra, 1985).

Amb l'arribada dels conservadors al poder, se suprimeix la Llei de beneficència de 1822, de marcat caràcter intervencionista i que havia donat tant de poder en aquesta matèria als municipis, els quals solien estar formats per persones més progressistes que en el cas de les diputacions, on els representants provenien del món rural i eren més conservadors (Aguilar, 2010).

S'aprova llavors la segona Llei general de beneficència en 1849, que minora la municipalització de la llei anterior i que opta per distribuir la responsabilitat pública de la beneficència entre diversos nivells de l'administració (Aguilar, 2010). Tampoc aquesta llei no va reconèixer el dret a rebre beneficència, ni l'obligació pública o privada de proveir beneficència (Cabra, 1985). Com indica Aguilar (2010), aquesta nova llei de 1849 configura el sistema de beneficència que va arribar fins als nostres dies i que va marcar la pauta de creació dels serveis socials actuals. En aquesta llei, l'Estat central té un paper residual i s'encarrega de la tutela de la beneficència privada i de molt pocs establiments d'alt nivell d'especialització. Als municipis els assignen l'assistència domiciliària (sanitària i social) i la funció de porta d'accés a altres serveis especialitzats que s'assignen a les províncies (diputacions) i que consistien en tot el gruix dels establiments assistencials residencials tradicionals de la beneficència: hospitals, cases d'orfes, cases-bressol, psiquiàtrics, asils, etcètera. Aquesta divisió de funcions, que va

---

<sup>3</sup> En aquest mateix any es creen les diputacions provincials com a òrgan de govern i l'administració d'algunes províncies. Aquests òrgans encara perviuen en el territori, a excepció de les comunitats autònomes uniprovincials, les Illes Canàries, les Illes Balears, Navarra i el País Basc.

perdurar fins ben entrada la dècada de 1990, va donar pas a l'actual divisió entre serveis socials generals i serveis socials especialitzats.

La Llei general de beneficència de 1849 restringeix la intervenció d'ajuntaments i elimina les juntes de beneficència municipals i parroquials. Es passa de la municipalització a la provincialització de la beneficència, i d'un model de base exclusivament pública a un model de base religiosa-filantròpica en què la beneficència particular té un gran pes, superior al de la beneficència pública (Aguilar, 2010).

Aquest model de beneficència va arribar fins a 1934, amb la instauració de la II República, i va continuar, encara que de forma molt més reduïda en establiments, prestacions i intervenció pública, durant la dictadura franquista.

En 1908 es crea l'Institut Nacional de Previsió, que a imatge i semblança del que succeïa en altres països d'Europa, s'encarrega de les qüestions socials i sanitàries de les persones treballadores i dels familiars més pròxims, per a atenció de la denominada qüestió social que genera l'industrialisme (Morell, 2002).

És així com la sanitat i les prestacions de subsistència a les persones treballadores s'escindeixen de la beneficència i apareix el nou concepte de previsió social, que només és aplicable als qui cotitzen mitjançant el treball (Martínez, 1986).

Com refereix Vilà, aquesta cotització no serà obligatòria fins a l'arribada de la II República, que estableix en la Constitució de 1931 dos articles en què per primera vegada es reconeixen drets socials a Espanya i obliga l'Estat a intervenir a fi de garantir-los i fer-los complir. Aquests articles són: "...l'Estat prestarà assistència als malalts i ancians, i protecció a la maternitat i la infància, i fa seua la Declaració de Ginebra (1951) o taula dels drets del xiquet" (art. 43 de la Constitució espanyola de 1931), i "La República assegurarà a tot treballador les condicions necessàries d'una existència digna. La seua legislació social regularà: els casos d'assegurança de malaltia, accident, atur forçós, vellesa, invalidesa i mort; el treball de les dones i dels joves i especialment la protecció de la maternitat..." (art. 46 de la Constitució espanyola de 1931).

Amb la instauració de l'obligatorietat de cotització de les persones treballadores a fi d'atendre les seues necessitats en moments de dificultat en la vida i l'obligació estatal de vetlar per l'atenció a les necessitats de determinats col·lectius d'especial protecció —ancians, xiquets, maternitat—, s'esdevé la separació definitiva entre la previsió social i la beneficència (Guillén, 1990).

Ja en la Constitució de 1931, que correspon al naixement de la II República, s'estableix la creació de les "autonomies regionals", precursors de les actuals comunitats autònomes, i igual que en la Constitució actual, deixa la beneficència com a matèria de competència autonòmica. No obstant això, en aquest període ocorre un fet substancial, la creació de la Direcció General de Beneficència i Assistència Social en 1934, dependent del Ministeri de la Governació i que genera un canvi de concepte, es comença a parlar d'*assistència social* i, a través de diverses legislacions, es modifica el concepte de discrecionalitat pel que fa la concessió de prestacions.

Durant la II República, la creació de serveis i prestacions d'acció social continua sent discrecional, ja que l'Estat, i principalment les *comunitats regionals*, poden crear serveis lliurement, però també poden deixar de prestar aquests serveis si així ho estimen per insuficiència pressupostària. En qualsevol cas, les prestacions que es concedeixen han d'estar subjectes a uns requisits reglats d'accés; aquest és el vertader canvi. Si es nega una prestació quan els requisits d'accés es compleixen i el motiu no és la limitació pressupostària, "l'administrat pot recórrer als jutges i tribunals en demanda de tutela efectiva" (Cabra, 1985, p. 8).

La característica dels dos models de beneficència (pública; 1822) i (privada; 1849), era el caràcter purament discrecional, tant en la creació de serveis com en la percepció de prestacions concretes (Cabra, 1985). L'ambigüitat en els serveis creats, la insuficiència i la precarietat de les instal·lacions i l'escàs model preventiu són la marca que la defineixen com a sistema (Vila, 2004). S'actua sobre els efectes perniciosos dels fenòmens, no sobre l'emergència ni sobre les causes estructurals.

Fins a principi del segle XX, la beneficència és l'únic model d'atenció tant en les qüestions sanitàries com d'ingressos en cas de vellesa o malaltia, o d'altres qüestions

socials com la infància en situació de risc o sense mitjans familiars per a la subsistència, la diversitat funcional, les mares fadrines o la manca d'atenció familiar a ancians i persones amb diversitat funcional (Ruiz i Palacio, 1995).

S'observa un canvi d'ideologia respecte a la persona perceptora, la discrecionalitat d'accés que caracteritzava la beneficència desapareix, encara que continua existint aquesta discrecionalitat en l'extensió i la intensitat dels serveis d'assistència social. Aquest canvi de la discrecionalitat en l'acció social (encara que limitat al pressupost) és el que afavoreix el "canvi de concepte de beneficència a assistència social" (Cabra, 1985, 9). Els principis d'igualtat, fraternitat i llibertat comencen a influir en el canvi de persona marginada a persona ciutadana amb drets i deures. Amb l'assistència social, l'Estat comença a ocupar-se dels problemes de les persones pobres com una obligació inherent i no com una qüestió residual, però amb limitacions i restriccions pressupostàries.

Després del curt període de la II República Espanyola, i una vegada acabada la Guerra Civil, es torna a una concepció de beneficència, amb el manteniment de tot l'entramat paral·lel de base pública i privada i herència territorial de base provincial de l'antiga Llei de beneficència de 1849, situació que perdura conceptualment fins a l'aprovació de les diverses lleis autonòmiques de serveis socials a partir de la dècada de 1980.

La dictadura franquista comporta una reculada en els avanços de l'assistència social assolits en la II República. De l'assistència social pública que va començar a dibuixar tímidament la República, amb un dret parcial subjecte a l'existència de disponibilitat pressupostària, es torna a l'Auxili d'Hivern que després va derivar en l'Auxili Social, de marcat caràcter beneficodoctrinal.

Aquest període va estar caracteritzat per l'absència de planificació i de gestió dels recursos existents de l'època. En referència a la qüestió de la pluralitat desorganitzada adoctrinant, Moreno i Sarasa afirmen que "el règim franquista legitimava el seu domini mitjançant la realització de les denominades *obres socials* del règim" (Moreno i Sarasa, 1992, p. 10).



Durant el franquisme, a Espanya va haver-hi abundant legislació social. Però, pel que fa a aquesta matèria, hi hagué gran dispersió administrativa amb una actitud paternalista i coexistència de diversos sistemes de prestació d'assistència. Per això, el règim de Franco va retardar la implantació dels serveis socials a Espanya respecte a altres països (Moreno i Sarasa, 1993, p. 198).

El règim franquista (1939-1975), segons indica Guillén (1997), pot dividir-se en dos períodes diferents des del punt de vista de les condicions econòmiques, polítiques i socials. El primer període abasta fins al final dels anys cinquanta, i el segon finalitza amb la mort de Franco en 1975. L'autor indica que aquesta divisió cronològica és també útil per a l'estudi de l'acció social del règim, atès que "coincideix amb el canvi del sistema d'assegurances socials, que va assolir el cim durant els anys quaranta i cinquanta, al sistema de seguretat social, que comença a mitjan anys seixanta" (Guillén, 1997, 153).

La previsió social tindrà un desenvolupament diferent durant la dictadura franquista, basada en drets reconeguts, sanitaris i de pensions, però que atindrà només aquells que prèviament hagen contribuït al sistema. No es basarà en els drets de ciutadania, sinó en els drets adquirits com a contribuents al sistema del capital. Les persones no contribuents resten sota el paraigua de la beneficència (Cuesta, 1986).

Vilà també fa referència a l'existència de dos períodes diferenciats en l'època franquista. Respecte al primer, indica que la beneficència passa a denominar-se *assistència social* i que en els orígens del Moviment Nacional s'esmentava:

Com a dret dels espanyols [...] als principis de l'assistència social [...] pel que fa al contingut de les normes de protecció social, era notable la seua ambigüitat, politització, caràcter paternalista i caritatiu; i en relació amb l'aplicació, el grau d'incompliment fou elevat (Vilà, 2004, p. 181-182).

En la segona part del període franquista, des del principi dels anys seixanta, comencen a aparèixer millores tècniques, organitzatives i financeres. "Es tracta dels antecedents més immediats dels serveis socials" (Vilà, 2004, p. 185). Els serveis que presten, de primer l'Auxili Social, i posteriorment Càritas, era *assistència social*. "L'Auxili Social en l'àmbit públic, i Càritas en el privat, pugnen pel control de l'assistència social a Espanya,



control que l'Auxili Social manté fins a l'inici dels anys seixanta" (Gutiérrez Resa, 1995, p. 36).

A mesura que Càritas es desenvolupa i es tecnifica i que la Creu Roja comença a fer tasques d'assistència social, comença una activitat d'intervenció més comunitària en els assentaments xabolistes de les grans ciutats que es pot considerar com els primers *serveis socials*. Malgrat això, indica, "la coneguda expressió *d'assistència social* es combinava amb la més nova de *serveis socials* i fins i tot amb la clàssica *beneficència* (Gutiérrez Resa, 1995, p. 37). L'activitat de Càritas va començar amb el repartiment de l'ajuda alimentària americana a les grans ciutats, activitat que va anar transformant-se en un vertader treball comunitari de base local i parroquial, en què s'analitzaven les circumstàncies i necessitats de cada territori concret i s'articulaven mesures de millora. Naixia així el Pla CCB (Pla Comunitat Cristiana de Béns) que tractava "d'establir una comunicació de béns, d'inspiració cristiana, entre els qui posseïen i els qui no disposaven de res" (Gutiérrez Resa, 2001, p. 96).

En la dècada dels seixanta del segle passat s'inicien debats en l'Administració sobre la voluntarietat i discrecionalitat de la beneficència pública, debats que conclouen amb la idea que hi ha obligació pública de protegir una sèrie de béns d'interès general (augmentant la responsabilitat compartida entre les administracions públiques). La idea no és atendre una necessitat concreta de la persona com a ens particular i amb drets, sinó atendre necessitats que redunden en benefici de tota la societat (Aguilar, 2010), com ara l'atenció a menors desemparats, persones malaltes, *pobres de solemnitat*, etcètera, perquè la manca d'atenció podria implicar conseqüències negatives per a l'ordre social, la salut o el bé públic en general. Aquesta concepció de l'assistència social com a organisme de control i regulador social es manté durant molts anys, encara després de començada l'etapa democràtica (Aguilar Hendrickson, 2010).

En 1974 s'aprova el text refós de la Llei general de Seguretat Social, on figura per primera vegada la denominació serveis socials de la Seguretat Social i s'inclou dins d'aquest epígraf: higiene i seguretat en el treball, medicina preventiva; reeducació i rehabilitació d'invàlids i acció formativa per a aquestes persones. L'atenció a aquestes necessitats fa nàixer l'Institut Nacional de Serveis Socials en 1978 (Vilà, 2010). Les

prestacions d'aquests serveis socials de la Seguretat Social generen drets subjectius estrictes i són el model per seguir des de l'Assistència Social, que conviu en el temps amb aquestes entitats, per a l'atenció d'altres necessitats socials o per a l'atenció de les mateixes necessitats dels no cotitzadors a la previsió social (Gutiérrez Resa, 2001).

A partir d'aquest moment coexisteixen totes dues formes d'acció social: *a)* la dels serveis socials de la Seguretat Social, que es configuren com a prestacions tècniques que s'ofereixen a uns col·lectius concrets —tercera edat i diversitat funcional— i en què s'adverteix una organització metodològica de servei públic; i *b)* l'Assistència Social, que es configura com a prestacions individualitzades per a cobrir les necessitats més bàsiques de les persones sense recursos, encara que manca de moment d'una organització de responsabilitat prestacional, de metodologia d'intervenció i de serveis concrets, clara herència del model de beneficència vuitcentista (Gutiérrez Resa, 2001).

Des de l'aprovació de la Constitució espanyola, tots dos àmbits de l'acció social perviuen. Queden dins de la Seguretat Social els serveis socials, que després de més de 10 anys són transferits a les diverses comunitats autònomes, però que resten en l'esfera de l'atenció sanitària i social i són un dret subjectiu, i l'Assistència Social, que passa, segons s'indica en l'article 148.1.20, a ser competència exclusiva de cada comunitat autònoma (Gutiérrez Resa, 2001).

Les comunitats autònomes mantenen fora del dret subjectiu els serveis socials, i només a partir del 2006 es va començar a regular com a tal en algunes comunitats, mentre que en d'altres continuen encara fora del reconeixement del dret subjectiu (Aguilar Hendrickson, 2010). Aquesta realitat dificulta encara més la comprensió de l'entramat dels actuals serveis socials espanyols, entramat que es va complicar amb l'aprovació de la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència, llei de caràcter nacional i de dret subjectiu que ordena una part del sistema de serveis socials que cada comunitat autònoma havia creat i gestionat amb un model propi, i totes fora del dret subjectiu fins a aquest moment.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

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

Antón Morón, A. (2012). "Política social en tiempos de crisis". *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25(1), p. 49-62.

Cabra, M. A. (1985). "El sistema de Servicios Sociales en el Estado Español". *Cuaderno de Acción Social*, 20, p. 7-34.

Gutiérrez Resa, A. (1995). "Pasado, presente y futuro de los servicios sociales españoles". *Acciones e investigaciones sociales*, 3, p. 33-52.

Gutiérrez Resa, A. (2001). "El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España". *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 93, p. 89-130.

Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

Heras i Trias, P. "La acción política y la acción comunitaria", en Heras i Trias, (coord.) *La acción política desde la comunidad*, p. 11-38. Barcelona: Graó.

Martínez-Martínez, L. (2017). *Definición de las necesidades sociales para un nuevo desarrollo del sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, desde una metodología participativa*. Tesis doctoral. València: Universitat de València.

Jaráiz, G. (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*. Catarata: Madrid.

Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Bureau of Governmental Research/University of Maryland Press, College Park.

Subirats, J. et al.,(2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Vilà Mancebo, A. (2004). *Els serveis socials a Catalunya. Una visió històrica*. Girona. Tesis doctoral. Disponible en <http://bit.ly/2o7rQxJ>.

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



## TEMA 2. MODELS DE BENESTAR. EL RÈGIM DE BENESTAR ESPANYOL

---

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

### Contingut de la guia docent

L'expansió dels **estats del benestar** ha suscitat l'interès de científics socials. A través de diverses perspectives analítiques s'han creat **models i enfocaments** sobre l'estat del benestar des de diverses disciplines. Els autors elaboren constructes teòrics que serveixen per a classificar i identificar la realitat social dels **distints règims del benestar** i que serveixen per a fer comparacions i estudis. L'estudiant coneixerà les diverses **tipologies i models** que han donat lloc a classificacions que agrupen països molt diferents, però amb característiques comunes, en un mateix model. Aquest tema inicia l'estudiant en la **història, els fets, els agents i els elements fonamentals** que han donat lloc a la construcció històrica de l'Estat a Espanya. L'evolució de l'Estat del segle XIX al moment actual.

### ÍNDEX DE CONTINGUTS. TEMA 2

2.1. QUÈ ÉS L'ESTAT DEL BENESTAR?.....	34
2.2. MODELS D'ESTATS DEL BENESTAR.....	35
2.3. L'ESTAT DEL BENESTAR A ESPANYA.....	46
ELS SERVEIS PÚBLICS.....	49
LES TRANSFERÈNCIES SOCIALS.....	51
LES INTERVENCIÓNS NORMATIVES.....	52
LES INTERVENCIÓNS PÚBLIQUES.....	52
2.3.1. TRES ESTRUCTURALS DEL MODEL ESPANYOL DE L'ESTAT DE BENESTAR.....	53
2.4. L'IMPACTE SOCIAL I INSTITUCIONAL DE LES POLÍTIQUES D'AUSTERITAT A ESPANYA.....	56

UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

## 2.1. QUÈ ÉS L'ESTAT DEL BENESTAR?

El terme *estat del benestar* procedeix de l'expressió anglesa *welfare state*, concepte amb el mateix significat i del qual és una traducció literal. L'estat del benestar és un terme d'origen europeu que atorga a aquest continent una certa cohesió sobre la base d'un entramat de mesures econòmiques, polítiques i socials amb el propòsit de procurar la protecció de les persones treballadores enfront de possibles crisis i conflictes que poden afectar-les. Encara que la seua gènesi data de l'Alemanya de finals de segle XIX, la generalització a Europa es cataloga en acabar la II Guerra Mundial perquè els països més avançats d'Europa van adoptar aquest arquetip per a superar la pobresa, minorar la tensió entre les diferències de classes socials i promoure el creixement econòmic. Aquesta proposta de sistema organitzatiu de l'Estat naix molt lligada a les reivindicacions per les millores laborals i al desenvolupament dels partits democràtics. Després de la Segona Guerra Mundial, caracteritzada per l'enfrontament entre sistemes totalment oposats, es va tractar de buscar una opció intermèdia entre el liberalisme més radical de no-intervenció i el comunisme de control total per part de l'Estat.

L'estat del benestar, també anomenat estat benefactor, estat provisió i societat del benestar, és un concepte polític i econòmic amb el qual es designa un model d'Estat i d'organització social en el qual aquest cobreix els drets socials de la ciutadania del país. Consisteix en un conjunt d'accions que el govern du a terme per a aconseguir més redistribució dels recursos i millorar el benestar general de la població. Es produeix, per tant, una intervenció de l'Estat en l'economia i la societat per a combatre la desigualtat en aquests àmbits i repartir beneficis de forma més equitativa entre la població.

Per a fer-ho, l'Estat ha d'assumir la responsabilitat de la prestació de serveis com ara l'educació o la sanitat i oferir-los de forma no discriminatòria i sense costos per a la ciutadania. El principal mètode que tenen els governs per a redistribuir la riquesa necessària per a assolir l'estat del benestar és la recaptació d'impostos i taxes. D'aquesta manera, l'Estat necessita intervenir en l'economia i retirar fons d'alguns

àmbits per a destinar-los a altres partides. Les despeses es cobreixen principalment amb aquesta font de recaptació. Amb aquestes polítiques de redistribució de la renda es busca protegir les persones treballadores dels canvis en els mercats i la ciutadania en general de les diferències socials. Amb les prestacions es busca que les persones amb algun desavantatge econòmic o social disposen d'uns ingressos mínims per a evitar que caiguen en la marginalitat, és a dir, que la seua situació es pugui veure deteriorada o agreujada.

Els estats del benestar han anat evolucionant amb el progrés dels països de manera que s'han estès més enllà dels elements bàsics esmentats. Sorgeixen, d'aquesta forma, altres mesures més avançades com ara ajudes a l'habitatge, a la joventut, per a la conciliació laboral i familiar, subvencions per a les activitats econòmiques, etc.

La despesa del govern per a mantenir l'estat del benestar pot dirigir-se a tres grups principals. D'una banda, les prestacions contributives s'orienten a aquelles persones que han contribuït prèviament a la societat a través de les seues cotitzacions. D'altra banda, les prestacions universals es dirigeixen a tota la població i per a concedir-se necessiten solament que les persones interessades les demanen.<sup>4</sup> Finalment, hi ha les prestacions compensatòries, destinades a ajudar els col·lectius sense recursos o amb pocs recursos.

Les crítiques que rep aquest sistema, especialment per part dels sectors més liberals, argumenten que l'Estat sostrau recursos a la ciutadania que produeix a fi de mantenir la ciutadania que no crea riquesa.

## 2.2. MODELS D'ESTATS DEL BENESTAR

Hi ha diverses classes d'estats del benestar. No n'hi ha un model únic, sinó que depèn del pes atorgat al mercat, la família i l'Església en la resolució del benestar de la ciutadania. Els diversos models que conviuen al continent europeu són tema de debat

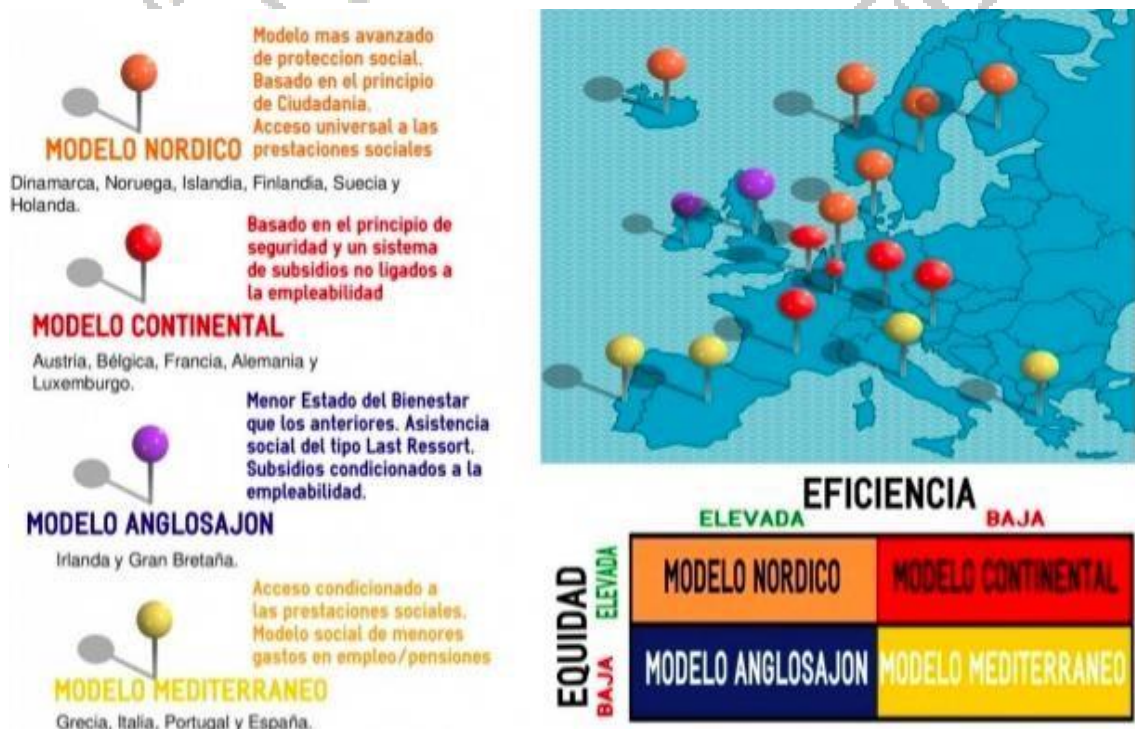
---

<sup>4</sup> Malgrat que en gran part de les situacions, les prestacions universals estan supeditades al compliment de requisits de les persones interessades.

polític i acadèmic. Les característiques generals que defineixen els estats del benestar a Europa, segons Mishra (1989), són:

- I. Intervenció estatal en l'economia per a mantenir plenament el treball o almenys, garantir un alt nivell d'ocupació.
- II. Provisió pública d'una sèrie de serveis de caràcter social, incloent-hi les transferències per a cobrir necessitats bàsiques de la ciutadania (educació, sanitat, pensions, serveis socials, habitatge, etc.). La universalitat significa que els serveis públics van dirigits a tots els grups de renda i que per a accedir-hi no cal passar cap control d'ingressos: aquests serveis tenen com a objectiu la provisió de la seguretat social en el seu sentit més ampli.
- III. Responsabilitat estatal en el manteniment d'un nivell de vida mínim, entès com a dret social, no com a caritat pública ni com una acció benèfica, sinó com una responsabilitat col·lectiva envers tota la ciutadania d'una comunitat nacional democràtica i moderna.

Aquestes línies generals tingueren desenvolupaments diferents a l'Europa Occidental

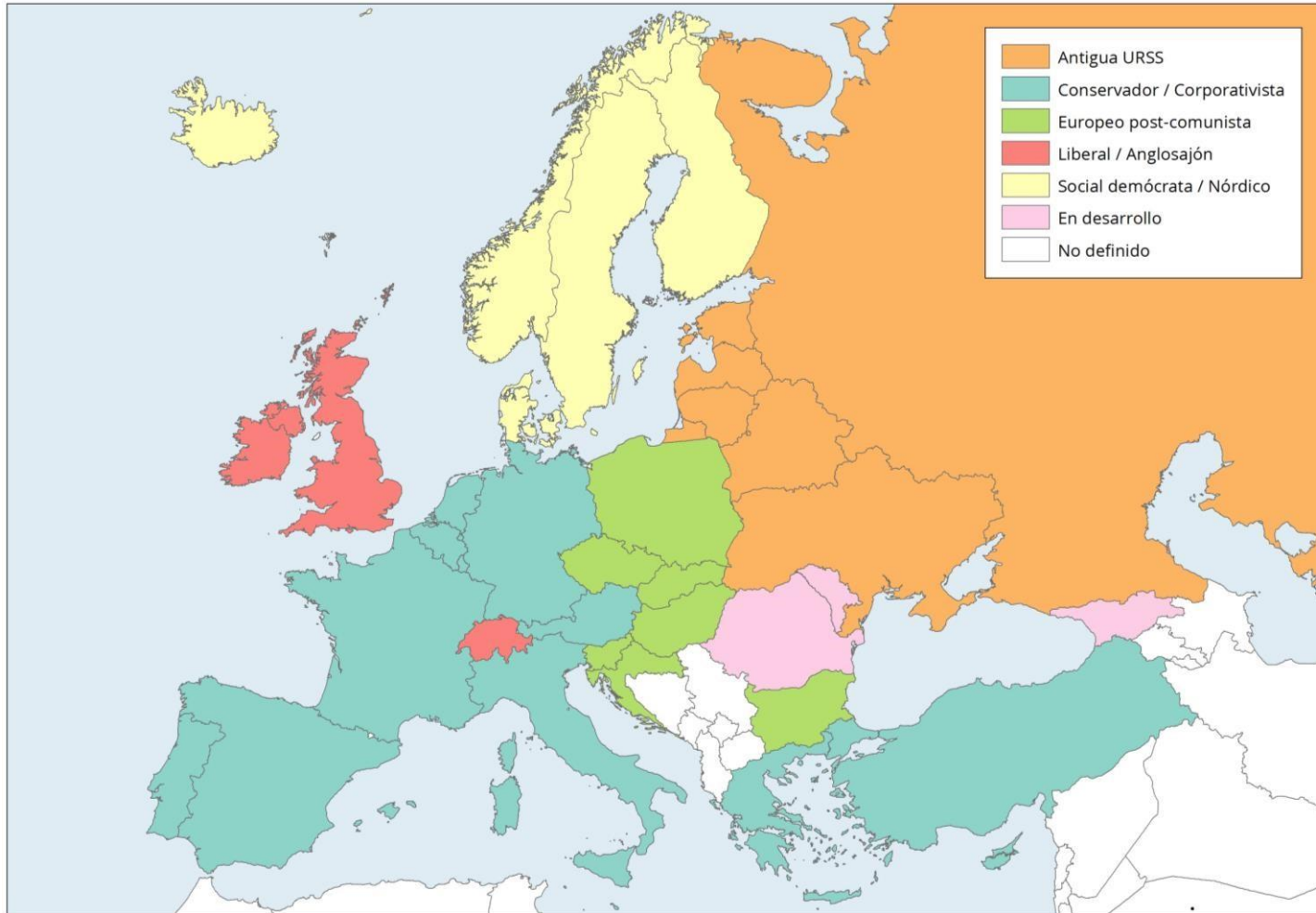




malgrat que la base era la protecció social de la població. A Espanya, a partir de la dècada dels anys huitanta es va produir el gran canvi democràtic: universalització del sistema públic de salut, es garanteix una pensió mínima per a satisfer les necessitats bàsiques de les persones majors, s'assegura per dret a tota la població l'ensenyament públic i obligatori i, a més a més, es crea un sistema de rendes temporal que depèn dels anys que cada persona haja cotitzat a la Seguretat Social.



Mapa 2.1. Models d'estats del benestar a Europa



Fuente: Esping-Andersen y Fenger

Segons Esping-Andersen (1990), hi ha quatre tipus d'estat del benestar:

### I. EL MODEL SOCIALDEMÒCRATA O NÒRDIC

Aquest model és el més recent. Els orígens de la política social nòrdica foren bastant liberals i la seua herència van ser els programes d'auxili a les persones pobres del segle XX. Des del principi, es desenvoluparen polítiques incentivadores del benestar general de la població com, per exemple, facilitar l'accés a un habitatge assequible del parc públic d'habitatges després de la Segona Guerra Mundial, la qual cosa va fixar uns estàndards elevats per a provocar la mobilitat social del conjunt de la població i allunyar-se, així, de la privació de recursos econòmics. Aquests programes s'anaren transformant progressivament en programes d'assistència social i més tard en moderns programes de reconeixement de drets. No obstant això, l'universalisme estigué present en aquest model des del principi. Dinamarca es va convertir en un país pioner en l'assistència a la tercera edat.

Es caracteritza per elevats impostos i amb un alt nivell de vida, com també per un elevat grau de confiança entre la ciutadania, l'administració general de l'Estat i els líders polítics. L'accessibilitat a les proteccions socials són més obertes que les del model liberal. Aquest model està especialment compromès amb una cobertura de riscos global i uns nivells de subsidis generosos en què es promou la igualtat d'oportunitats i el benestar social sense distinció social, ja que reconeix els drets de ciutadania al conjunt de la societat. En aquest model, l'assistència social ocupa un paper residual perquè opta per un model basat en la garantia de drets.

El paper del mercat és residual com a provisor de serveis socials. Aquest model es distingeix per la desmercantilització del benestar a fi de minimitzar la dependència del mercat i maximitzar la igualtat d'oportunitats entre la població.

S'assumeix el principi d'igualtat social com a marc per a la creació d'una societat cohesionada. Igualment, es fomenta l'espai col·lectiu de la redistribució enfront de l'assignació desigual de rendes. En síntesi, el model socialdemòcrata es caracteritza per:

Característiques del model d'estat del benestar socialdemòcrata	
Principis	Igualtat
Objectiu	Eliminació de les desigualtats socials
Criteri d'accés a prestacions	Dret (ciutadania)
Tipus de cobertura	Universal: Basat en drets socials de la ciutadania Programes de rendes mínimes residuals
Efecte social	Igualació social
Països amb aquest model	Dinamarca, Suècia, Noruega i Finlàndia

## II. EL MODEL LIBERAL

Es caracteritza per una baixa despesa estatal i per restriccions d'accés als serveis. La gran majoria de la ciutadania acudeix a l'àmbit privat per a obtenir els serveis propis dels sistemes de protecció social. Qui no pot pagar la protecció social depèn en última instància de la disponibilitat o no de recursos. La pobresa estructural s'assumeix com una qüestió inherent al sistema de lliure mercat. La intervenció de l'estat del benestar va orientada a corregir les deficiències del mercat. Els estats que tenen aquest model han desplegat programes socials aplicats pels governs que tendeixen a protegir en major mesura les persones excloses del mercat laboral. La idea central que el lliure mercat afavoreix l'entorn econòmic i, en conseqüència, les classes i els privilegis tendeixen a disminuir, fa que l'Estat atenga els aspectes relatius a afavorir l'ambient econòmic, polític i social, per la qual cosa les seues accions en aquest sentit queden restringides. En la mesura que les condicions tendeixen a promoure la mobilitat social, la presència de l'Estat es fa poc necessària. En aquest sentit, el conjunt d'ajudes de forma general van orientades a ajudes limitades a persones amb recursos escassos. Normalment, els països que presenten aquest model tendeixen a mantenir ritmes constants de creixement econòmic amb baixa inflació, elevada taxa d'ocupació i restricció de la inversió social per la idea que grans transferències produeixen un entorn econòmic inestable. En aquest cas, s'opta per l'espai col·lectiu de l'assistència enfront de la fallida eventual de l'eix família-mercat. En síntesi, el model liberal es caracteritza per:

Característiques del model d'estat del benestar liberal	
Principis	Assistència
Objectiu	Assegurar uns mínims vitals
Criteri d'accés a prestacions	Necessitat
Tipus de cobertura	Selectiva: Demostració d'absència de recursos
Efecte social	Dualització social
Països amb aquest model	Regne Unit, Estats Units, Canadà, Nova Zelanda i Austràlia

### III. EL MODEL CONSERVADOR

Estableix diferències sobre la base de l'ocupació. Així doncs, les persones treballadores fan aportacions al fons de la Seguretat Social perquè quan escaiga puguen rebre prestacions sobre la base de la contribució que hagen fet a l'Estat. L'estat del benestar es concep com un mecanisme corrector dels problemes socials que genera el desenvolupament del capitalisme, és a dir, la inseguretat econòmica.

Aquest model combina l'eficàcia del mercat i els drets socials i destina un gran esforç a atendre els assumptes de caràcter social mitjançant l'acció de l'Estat. El procés de desenvolupament d'aquest model mostra la reivindicació de la família tradicional i la funció de l'Estat dins del procés de benestar de la població amb el mecanisme polític i econòmic del corporativisme. El principi de subsidiarietat és promogut en la mesura que la família estiga limitada per a resoldre les necessitats socials de l'entorn i, si escau, la presència de l'Estat on no siga possible.

En aquest model s'opta per l'espai col·lectiu davant dels riscos de malaltia, invalidesa o vellesa. En síntesi, el model conservador es caracteritza per:

Característiques del model d'estat del benestar conservador o corporatiu	
Principis	Seguretat

Objectiu	Proporcionar seguretat
Criteri d'accés a prestacions	Inserció laboral
Tipus de cobertura	Selectiva: Vinculada a la cotització social
Efecte social	Reproducció de les diferències
Països amb aquest model	França i Alemanya

#### IV. EL MODEL MEDITERRANI

Altres corrents de pensament identifiquen un quart model anomenat *model mediterrani*, el qual comparteix moltes característiques amb el model conservador i amb un grau destacat de les aportacions a les pensions. Aquest model s'inspira en el model conservador, però amb particularitats pròpies. D'altra banda, es tradueix també en més diferència entre les persones que treballen i les que no treballen. La implantació tardana a partir de les transicions democràtiques i un procés tardà de modernització ha caracteritzat el recorregut d'aquest model fins als nostres dies.

La combinació específica d'esferes de benestar al llarg de tres dècades ha permès qualificar el model social espanyol com un règim mediterrani de benestar, amb un pes singular de les llars i de la funció de cures i protecció per part de les dones, un tercer sector en creixement i l'auge del mercat de serveis de benestar. Aquest model està en procés de canvi i transició a conseqüència de factors interns i externs que l'impulsen cap a processos de reestructuració en què el resultat és encara incert. Entre els factors que pressionen cap a noves formes d'institucionalització de la reforma social cal destacar tant els de tipus econòmic (el mode concret d'aplicació i desenvolupament de les noves tecnologies i l'impacte en el món laboral) i sociodemogràfic (envelliment, canvi en l'estructura de les llars, pobresa infantil i bloquejos d'emancipació juvenil), com els de tipus ideològic i institucional (la pressió d'un mercat en ascens, la posició dual d'un tercer sector d'acció social —que dona resposta a la vegada a demandes cíviques i de prestacions—, els processos de desigualtat territorial producte de la història i d'una desequilibrada descentralització) i les dificultats per a coordinar polítiques i prestacions dirigides a donar resposta a problemes complexos.

Característiques del model d'estat del benestar mediterrani	
Principis	Seguretat
Objectiu	Proporcionar seguretat
Criteri d'accés a prestacions	Inserció laboral
Tipus de cobertura	Selectiva: Contributiva sobre la base de cotitzacions Universal en salut i educació
Efecte social	Polarització
Països amb aquest model	Espanya, Grècia i Portugal

[https://www.youtube.com/watch?v=6USJG9\\_RI-k](https://www.youtube.com/watch?v=6USJG9_RI-k)

Reflexions sobre la situació actual de l'estat del benestar a Europa

<https://www.youtube.com/watch?v=Jv3hMfTTCfY>

Welfare State and Social Democracy

<https://www.youtube.com/watch?v=R6KvEx2nA8g>

Prof. Víctor Lapuente

La desconfiança política, transparència institucional i ètica a Dinamarca

En síntesi:

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

Taula 2.2. Síntesi dels models dels estats del benestar

TIPUS	IMPOSTOS	REDISTRIBUCIÓ DE LA RIQUESA	PARTICIPACIÓ DE LES DONES I NIVELL DE VIDA	INVERSIÓ EN PROTECCIÓ SOCIAL	NIVELL DE CONFIANÇA EN EL SISTEMA	SISTEMA DE PROTECCIÓ SOCIAL	FINANÇAMENT	BASE DE L'ESTAT DEL BENESTAR	PAÏSOS
SOCIALDEMÒCRATA/ NÒRDIC	Molt alts	Elevada redistribució basada en el principi de ciutadania	Alta participació de les dones en el mercat laboral i elevat grau del nivell de vida de la població	Alta	Alt	Serveis públics universals i prestacions econòmiques. Polítiques actives d'ocupació	Redistribució fiscal de la riquesa ciutadana. Protecció estatal	Impostos	Suècia, Noruega, Dinamarca, Islàndia i Finlàndia
LIBERAL	Prestacions homògenes	Baix nivell de redistribució de la riquesa (elevada desigualtat entre classes socials)	Mitjana	Baixa	Baixa	Sistemes de protecció social privats (NO UNIVERSALS). Model assistencial	Finançament amb pressupostos de l'Estat	Estat	Regne Unit, Irlanda, Suïssa i Estats Units
CONSERVADOR	Manteniment d'ingressos a persones afiliades	Redistribució moderada i nivells més alts de desocupació	Baixa participació de la dona en el mercat laboral; depèn en gran part de les contribucions	Baixa	Mitjana	Corporativisme	Subsidiarietat funcional	Església i xarxes	Alemanya, Bèlgica, França i Luxemburg



MEDITERRANI	Baixos	Elevada desigualtat entre classes	Participació creixent de la dona en el mercat laboral i nivell de vida mitjà	Baixa	Baixa	Residual. Model d'assistència social minvant cap a un sistema emparat en els drets socials	Pressupostos generals de l'Estat + Impostos	Família i descentralització de les competències	Portugal, Espanya, Itàlia i Grècia
-------------	--------	-----------------------------------	--	-------	-------	--	---	---	------------------------------------

Font: elaboració pròpia.

## 2.3. L'ESTAT DEL BENESTAR A ESPANYA

Al segle XX, a Espanya hi hagué un procés discontinu entre els períodes de la dictadura i la democràcia que impedí l'avanç constant en les polítiques de protecció. Es pot afirmar que el benestar social comença amb els Pactes de la Moncloa (1977), que constitueixen el primer element democratitzador de *política de concentració social* i que permeten la transició de la dictadura a la democràcia. El desplegament de la normativa constitucional va permetre la descentralització administrativa i política d'Espanya en 17 comunitats autònomes, la consolidació de la democràcia, la integració d'Espanya en la Unió Europea i el reconeixement internacional d'Espanya com un país més entre els països mal anomenats *desenvolupats*.

Amb la Constitució espanyola (1978), Espanya es converteix en un "Estat social i democràtic de dret" i es compromet a promoure les condicions per a facilitar la participació de tota la ciutadania en la vida política, econòmica, social i cultural (art. 9.2); amb l'ingrés en la Unió Europea, a més a més, Espanya es comprometia a supeditar la seua política social a les directrius vingudes d'Europa. El compromís per l'estat del benestar va comportar importants beneficis per al conjunt de la població: augment d'infraestructures, millora en el nivell d'ocupació, increment mitjà dels salaris, augment de l'esperança de vida i establiment d'una política fiscal progressiva i redistributiva. L'aplicació d'aquestes polítiques va crear una important classe mitjana amb un nivell de consum elevat que va fer possible que econòmicament i socialment la població tinguera un nivell de vida més acceptable en comparació d'èpoques anteriors; i, amb la recaptació estatal es pogué augmentar la despesa pública i s'aconseguí un Estat més fort que va permetre finançar les polítiques socials i de benestar de l'època.

No obstant això, l'estat del benestar espanyol va començar a decaure en la dècada dels noranta i els drets socials que havien començat a intuir-se en el text constitucional restaren sense desplegament legislatiu (Alguacil Gómez, 2012). Com a resultat, les pràctiques neoliberals disminuïren la inversió sobre els serveis públics, reconeguts com a drets subjectius o no:

Els sistemes públics on existeix el dret subjectiu: sanitat, educació, prestacions de subsistència i la part del sistema de serveis socials que correspon a l'aplicació de la Llei de la dependència, des del 2011, han experimentat retallades d'intensitat de prestació del servei, a través de la disminució del finançament, i retallades de cobertura mitjançant canvis legislatius (Martínez-Martínez, 2017, p. 27).

La idea de l'estat del benestar va associada al concepte modern de ciutadania i materialitza una de les grans conquestes en la conciliació entre llibertat i igualtat. Així, l'estat del benestar té com a finalitat l'accés generalitzat de la ciutadania als serveis mínims i està configurat per quatre pilars bàsics: sanitat, educació, pensions i serveis socials.

Figura 2.1. Pilars bàsics de l'estat del benestar

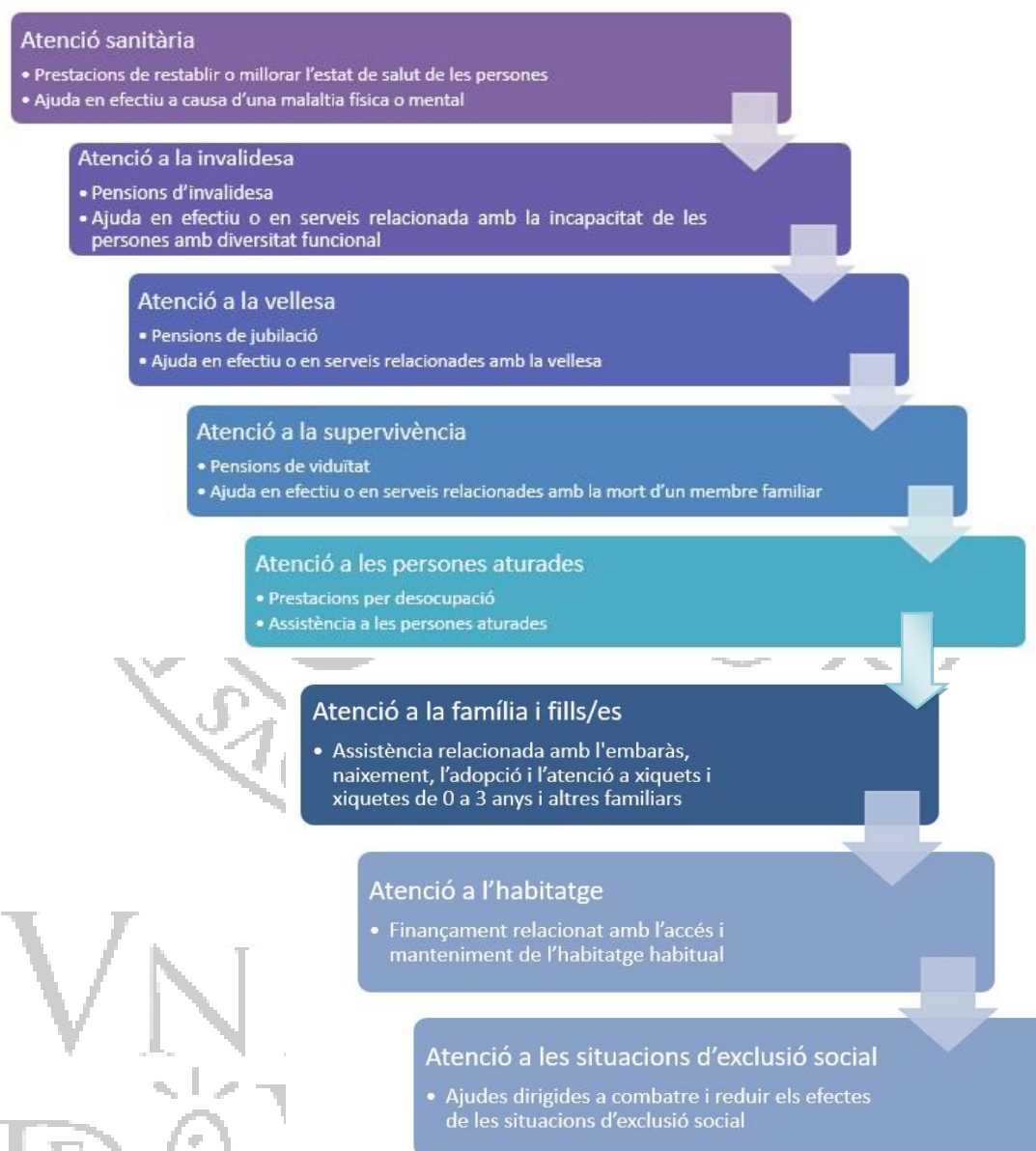


Font: elaboració pròpia.

Segons el Sistema Europeu d'Estadístiques de Protecció Social (SEEPROS) d'Eurostat, els sistemes de protecció social fan referència al conjunt de les intervencions d'organismes

destinades a alleugerir les càrregues que representen per a les llars i per a les persones una sèrie de riscos i necessitats, sempre que no hi haja un acord simultani i recíproc ni individual. Per tant, inclou totes les intervencions públiques en matèria de protecció social, també les realitzades per mutualitats de previsió social. Per tant, la protecció social així entesa comprèn les funcions següents:

Gràfic 2.1. Funcions de la protecció social en l'estat del benestar espanyol



Font: elaboració pròpia a partir de Navarro (2004).

<https://www.youtube.com/watch?v=E0y-loxMMY4>

Prof. Miguel Laparra Navarro. *Ruptura del sistema de protecció social*

(Universitat Pública de Navarra)

La funció de l'estat del benestar i dels sistemes de protecció social a través de les seues polítiques són fonamentals per a les persones perquè aquestes polítiques afecten totes les esferes del seu benestar i dignitat. La modernització i el canvi social espanyol respecte a la creació del seu estat del benestar no s'ha produït de forma improvisada, sinó que ha sigut el resultat d'un procés històric de quaranta anys d'acostar-se als països de l'entorn europeu que ja tenien una tradició democràtica, amb unes estructures econòmiques, polítiques i socials modernes i amb un estat del benestar que va portar importants quotes de llibertat, seguretat i cohesió social pel fet de considerar la ciutadania subjecte de drets polítics, civils i socials.

D'acord amb el professor Vicenç Navarro, l'estat del benestar inclou les intervencions de l'Estat (tant en l'àmbit central com en l'àmbit autonòmic i local) dirigides a millorar el benestar social i la qualitat de vida de la població. Tot i que la pràctica totalitat de les intervencions de l'Estat afecten directament o indirectament el conjunt de la ciutadania, les que d'una manera més explícita i directa afecten la qualitat de vida de la ciutadania són:

### ELS SERVEIS PÚBLICS

Com ara l'educació, la sanitat i els serveis socials, orientats a millorar el benestar de la població i la qualitat de vida de la ciutadania. La universalitat dels serveis públics amb una legislació social moderna evita que qüestions com la malaltia, la incapacitat o la vellesa puguen provocar que la ciutadania estiga en situació de pobresa.

Associat al concepte dels serveis públics, cal fer esment de la denominació jurídica de *servei públic essencial*. Durant la vigència de l'estat d'alarma promulgada pel govern central, adquiriren més rellevància els anomenats *serveis essencials*, que mantingueren l'activitat durant aquest període. Entre els serveis essencials declarats per l'Estat hi havia l'educació, la sanitat, els serveis socials, els sectors de l'alimentació, els sectors de la neteja i el transport públic, entre d'altres.

Declarar normativament un servei com a servei públic essencial té diverses implicacions entre les quals poden destacar-se la provisió de determinats serveis i prestacions a través de la gestió directa per les administracions públiques, l'amplitud de possibilitats per a la contractació de persones professionals dels serveis socials i la garantia fonamental d'assegurar el manteniment d'aquests serveis enfront del dret de vaga.

D'una banda, en determinades sentències del Tribunal Constitucional s'ha afirmat que el servei públic essencial fa referència a la naturalesa dels interessos en què la satisfacció es vincula amb els drets fonamentals i les llibertats públiques, com també amb els béns constitucionalment protegits. A més d'això, en la ST 26/1981 s'afirma que els serveis essencials són "aquelles activitats industrials o mercantils de les quals deriven prestacions vitals o necessàries per a la vida de la comunitat. Perquè el servei siga essencial han de ser essencials els béns o interessos satisfets". El reconeixement dels serveis socials com a servei públic essencial implica la seua vinculació institucional amb la reserva de proveir determinades prestacions mitjançant gestió directa. Això està íntimament relacionat amb l'article 128.2 de la Constitució, on queda reflectit que: "mitjançant una llei, determinats recursos o serveis essencials podran ser reservats al sector públic, especialment en cas de monopoli; es podrà acordar, també, la intervenció d'empreses quan ho exigisca l'interès general". Per tant, la clàusula de reserva a la provisió de determinats serveis declarats essencials permet a l'administració pública proveir directament serveis sense necessitat de recórrer a formes de provisió indirecta com ara la contractació o la subvenció, entre d'altres.

En segon lloc, una altra de les implicacions que deriven d'aquest reconeixement s'identifica amb l'increment de les possibilitats de contractació de personal per a la provisió de serveis socials, enfront del marc normatiu d'àmbit estatal de caràcter restrictiu en matèria pressupostària i el control del dèficit públic respecte a aquesta qüestió. Com a resultat, amb la consideració dels serveis socials com a servei públic essencial queden exceptuades les limitacions en matèria de contractació establides pel Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, atès que aquestes excepcions s'orienten a la cobertura de necessitats urgents que no poden

ajornar-se, restringides a sectors, funcions i categories professionals considerades prioritàries o que afecten el funcionament de serveis públics essencials.

En tercer lloc, en l'article 28.2 de la Constitució es reconeix el dret a la vaga i l'establiment de "les garanties necessàries per a assegurar el manteniment dels serveis essencials de la comunitat". Així, i d'acord amb el text de l'article 37 de la Carta Magna respecte a la negociació col·lectiva laboral: "es reconeix el dret dels treballadors i empresaris a adoptar mesures de conflicte col·lectiu. [...] sens perjudici de les limitacions que puguin establir, inclourà les garanties necessàries per a assegurar el funcionament dels serveis essencials de la comunitat". Com a resultat, amb el reconeixement dels serveis socials com a servei públic essencial es garanteixen uns serveis mínims a fi d'aconseguir el manteniment dels serveis declarats essencials, atès que, d'aquests, se'n deriven prestacions indispensables per a satisfer les necessitats bàsiques de les persones, així com la millora de les condicions de la qualitat de vida de la ciutadania.

<https://www.youtube.com/watch?v=h48DSOPukFs>

Reflexió de Vicenç Navarro

## LES TRANSFERÈNCIES SOCIALS

Com la mateixa denominació indica, fa referència a les transferències de fons públics d'un grup social a un altre. El capítol més important el constitueixen les pensions ordinàries, les de viduïtat i les de diversitat funcional, en què es transfereixen fons públics de les persones treballadores i empresàries a les persones beneficiàries pensionistes. Algunes d'aquestes transferències s'efectuen de fons generals de l'Estat a les persones beneficiàries. En ambdós casos, les pensions són un capítol de gran rellevància de l'estat del benestar a Espanya. A banda de les pensions, altres transferències que poden identificar-se són les ajudes a les famílies i les prestacions per a les persones sense faena, que també constitueixen un component important de l'estat del benestar.

## LES INTERVENCIONS NORMATIVES

Les intervencions normatives fan referència a les intervencions de l'Estat encaminades a protegir la ciutadania en la seua condició de treballador/a, consumidor/a o resident. En aquesta mena d'intervencions, l'Estat no finança ni proveeix serveis, sinó que dicta normes i sancions a fi de garantir el compliment d'aquests serveis, una dimensió de l'estat del benestar poc desenvolupada d'Espanya.

## LES INTERVENCIONS PÚBLIQUES

Les intervencions públiques de l'estat del benestar van dirigides a produir bons llocs de treball i qualitat de vida, estableixen les condicions favorables perquè el sector privat les produïska i, quan aquest sector no genere prou llocs de treball, s'estimule i es facilite la producció de llocs de treball en el sector públic, una responsabilitat de l'Estat poc desenvolupada a Espanya.

- **Com es mesura el grau de desenvolupament de l'estat del benestar espanyol?**

Hi ha diversos indicadors que s'empren per a mesurar el grau de desenvolupament dels components d'un estat del benestar. Entre els indicadors potencials, el que mesura el nivell de desenvolupament dels serveis de l'estat del benestar és el percentatge de la població adulta que treballa en els serveis propis dels pilars de l'estat del benestar.

Un altre indicador que també es pot usar és la quantitat de fons públics que financen transferències, serveis públics i altres intervencions de l'Estat per a millorar el benestar de la població, quantitat mesurada com a percentatge del PIB. Les dades dels últims anys són molt preocupants, fins i tot si s'analitza com ha minvat la inversió en termes de PIB en matèria de protecció social. Les dades demostren que l'Espanya social *no va bé*.

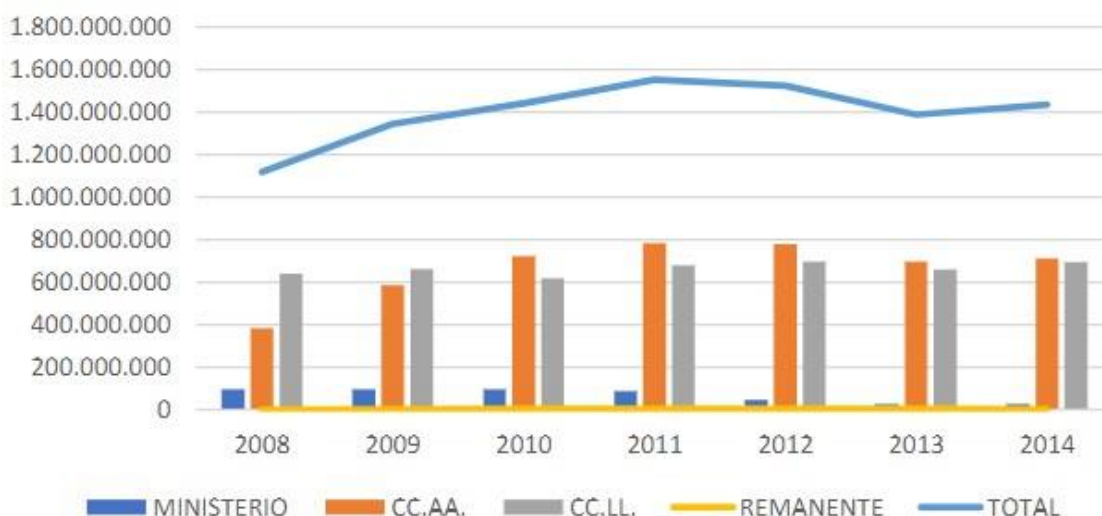
El Pla concertat per al desenvolupament de prestacions bàsiques de serveis socials (PCPB), que naix en 1988 a recer del Ministeri de Treball i Seguretat Social i de la Direcció General d'Acció Social, es va crear "per a articular la cooperació econòmica i tècnica entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, per a col·laborar amb les entitats locals en el compliment de les obligacions que [...] han de dur a terme en relació amb la prestació de serveis socials que constitueixen els fonaments del



sistema d'assistència i protecció social en cerca de la consolidació d'una xarxa de serveis socials de gestió local, des de la perspectiva metodològica i tècnica de la concertació i la cooperació entre administracions (estatal, autonòmica i local).

Cada any es renova l'acord en el qual, des de la primera edició, s'inclou, entre d'altres, la "informació, orientació i valoració" i la "prevenció de la marginació i inserció social" com a prestacions bàsiques a les quals es refereix com "intervencions especialitzades realitzades per equips professionals, dirigides a persones i col·lectius en situació de risc o marginació social, a fi de prevenir marginació social i, si escau, aconseguir-ne la reinserció familiar i social".

Gràfic 2.2. Evolució del finançament del Pla concertat de prestacions bàsiques<sup>5</sup>



Font: Carrasco, Borrego i Vázquez-Aguado (2020).

### 2.3.1. TRES ESTRUCTURALS DEL MODEL ESPANYOL DE L'ESTAT DEL BENESTAR

Des de la consolidació en la dècada dels setanta i huitanta, l'estat del benestar espanyol s'ha mantingut com de tipus mitjà pel que fa a la inversió en protecció social. Sovint, s'identifiquen com a característiques de l'estat del benestar espanyol les següents:<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Les memòries del PCPB es poden consultar en l'enllaç següent: <https://bit.ly/3iSrTqI>

<sup>6</sup> Les tres primeres característiques formen part de la història espanyola; i les altres han sorgit en els darrers anys amb la reforma social europea.

### **a) Existència d'un sistema de la Seguretat Social vinculat al treball i l'ocupació**

La Seguretat Social a Espanya ha estructurat el conjunt de les polítiques socials i continua sent l'eix del sistema protector, principalment amb les pensions i la protecció a la desocupació. La seua aportació a la distribució de la renda i a la lluita contra la pobresa la converteixen en la peça clau de la reforma social. A més, l'atenció sanitària (1985), les pensions no contributives (1990) i els serveis socials (des de 1985) fan que es vaja adaptant al mercat de treball i a la nova estructura social, amb més envelliment poblacional, vulnerabilitat i pobresa.

### **b) Naturalesa mixta del règim de benestar social**

El règim social de benestar espanyol ha sigut històricament mixt. L'Església i l'Estat han tingut des de sempre un pes important en l'educació, la sanitat i els serveis socials. Aquest model mixt s'ha reforçat els últims anys a causa de la contenció de l'Estat i l'expansió del tercer sector i del mercat.

### **c) Centralitat de la família com a prestadora de serveis amb un gran protagonisme de les dones en l'àmbit de les cures i l'àmbit domèstic**

El règim del benestar espanyol s'ha basat tradicionalment en la centralitat de la família, i més concretament de les dones, que s'han encarregat de la cura dels xiquets, les persones en situació de dependència o amb diversitat funcional i les persones majors. En l'actualitat aquest recurs va experimentant un canvi profund i una reducció de prestacions a causa de la incorporació de la dona al mercat de treball i la reducció de la composició de la família. No obstant això, la dona i la família continuen sent el principal factor de reproducció social i prestació de cures personals.

### **d) Descentralització de les polítiques públiques**

L'estat del benestar espanyol viu un intens procés d'uropeïtzació de les polítiques socials, basat en l'activitat laboral qualificada de les persones per a garantir l'èxit de la societat tecnològica i competitiva enmig d'una societat globalitzada. No es tracta pas de desmantellar l'estat de benestar, sinó de traslladar una part dels seus compromisos a la societat i als seus membres. Es tracta de passar de l'estat del benestar, espai de

materialització dels drets socials, a la societat del benestar, un espai d'oportunitats. En el cas d'Espanya, la descentralització de l'Estat en la societat ha anat acompanyada de la descentralització a les comunitats autònomes, cosa que ha significat acostar els serveis socials a la ciutadania i més capacitat d'innovació i reforma dels serveis de benestar. Al mateix temps, però, ha creat desequilibris territorials i problemes de coordinació en les polítiques socials.

#### **e) Europeïtzació de les polítiques socials**

La política social europea ha comportat per a l'estat del benestar espanyol l'assumpció d'una nova filosofia social que comprèn la *flexigüretat*, l'augment de productivitat competitiva i l'obertura dels serveis socials al sector privat no lucratiu i al mercantil. La privatització dels serveis socials i l'obertura cap a un model marcat per la flexibilitat amb el sector empresarial ha comportat desequilibris territorials de gran rellevància en la garantia dels drets de la ciutadania en les diverses comunitats autònomes.

#### **f) Diàleg social com a instrument de reforma**

Mitjançant el diàleg social, els sindicats consoliden les prestacions socials ja existents i defensen altres prestacions noves a fi de consolidar la seguretat de les persones treballadores a canvi de la flexibilitat del treball que demana el món empresarial.

El diàleg social es va iniciar en els Pactes de la Moncloa, en 1977, i es va consolidar en el Pacte de Toledo, en 1995, després d'uns quants conflictes i vagues generals (1985, 1988 i 1993) (FOESSA 2008, p. 479-480). El context europeu, Lisboa 2000 i Niça 2005, i el creixement continu de l'ocupació, des de 1977 fins a l'any 2007, han afavorit el diàleg social. Però la crisi econòmica i financera d'aquests dos últims anys, juntament amb la crisi derivada per la COVID-19, pot afectar la protecció social relativament estable de la població laboral (pensions, desocupació i dependència) i, de forma més greu, els col·lectius en situació d'exclusió (persones sense sostre, desprotecció infantil i persones sense feina de llarga duració en edat d'ocupació activa, entre d'altres), que hauran de ser ateses pels serveis socials, organitzacions voluntàries i ONG.

## 2.4. L'IMPACTE SOCIAL I INSTITUCIONAL DE LES POLÍTIQUES D'AUSTERITAT A ESPANYA<sup>7</sup>

Els efectes derivats de l'aplicació de polítiques d'austeritat en el període 2010-2016 han tingut un caràcter regressiu en el sentit que l'eixida de la gran depressió ha originat nivells més grans de desigualtat, d'exclusió laboral i social que en les dècades anteriors al 2010. No obstant això, els efectes perniciosos en aquest període no són únicament a conseqüència de les polítiques d'austeritat i de les notables retallades socials, sinó també d'un llarg procés d'estancament de polítiques de lluita contra la pobresa i l'exclusió.

El model social espanyol inclou entre els seus fonaments un estat del benestar de grandària mitjana i mixta amb resultats molt variats segons el tipus de necessitat i de la prestació o servei a què done resposta. Com a part del model social esmentat, el mercat, la iniciativa social i la comunitat juntament amb l'Estat, constitueixen un conjunt d'esferes institucionals que serveixen tant



per a donar resposta a les necessitats com per a articular el govern i la governança del conjunt.

Aquest model mixt i desigual, consolidat progressivament al llarg de tres dècades (des dels Pactes de la Moncloa de 1977 fins a la gran depressió del 2008), presenta una tendència de creixement econòmic desigual respecte als sectors productius, mercats de treball, estructures salarials i accés a la protecció social. Una desigualtat que tendeix des

<sup>7</sup> Aquest apartat s'ha configurat a partir del llibre de Jaraíz Arroyo, G. (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*. Madrid: Catarata.

dels orígens a formes de dualització social,<sup>8</sup> reforçades per un model de consum creixent finançat, la desmobilització social i, en part, la sindical, així com pràctiques creixents d'individualització de la vida quotidiana.

A partir de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, especialment després del Tractat de Maastricht, aquest model mixt de benestar es veu pressionat a evolucionar en una direcció marcada per les polítiques de competitivitat i integració d'Europa en el mercat global. L'Estratègia de Lisboa (2000) va marcar una fita en aquesta direcció, en la qual les polítiques socials es veurien guiades pel mètode obert de coordinació, és a dir, un aprenentatge mutu entre països amb l'imperatiu que les polítiques socials han de tenir entre les finalitats preferents ser eficients i instrumentals al model econòmic europeu i adequar-se al procés jerarquitzat d'integració econòmica i financera.

Entre les conseqüències d'aquest procés socioeconòmic de canvi que la crisi va agreujar durant el període 2010-2014 cal subratllar les següents:

1. La contenció en general i reducció de la despesa social en les funcions de sanitat, educació, atenció a la dependència i serveis socials, malgrat que encara no s'haja produït el desmantellament de l'estat del benestar.
2. La privatització selectiva de la gestió o de tot el procés de creació de valor del benestar en els segments de serveis de benestar més productius.
3. En el pla ideològic, la formació i consolidació d'una visió relativament dominant segons la qual l'accés a les prestacions cal que siga sotmès a racionament i que la ciutadania cal que assumisca una part creixent del cost si vol millores de benestar, perquè a canvi li redueixen els impostos.

---

<sup>8</sup> "L'estudi de la mobilitat social hauria de situar-se al centre del debat públic perquè a tots ens interessa entendre com es distribueixen les oportunitats d'èxit socioeconòmic en la nostra societat, fins a quin punt és justa aquesta distribució i com evoluciona al llarg del temps. A més a més, la (im)mobilitat social pot afectar directament la legitimitat del sistema polític i també l'eficiència del sistema econòmic [...] Malgrat la importància que té, a Espanya aquesta qüestió ha rebut molt poca atenció tant dels mitjans de comunicació social com dels partits polítics, incloent-hi els partits d'esquerra" (Polavieja, 2020). Vegeu <https://bit.ly/2Y9AOfz>

A més a més, com a resultat d'aquest model social i econòmic desequilibrat i dual, l'estat del benestar espanyol també serà un sistema més desigual internament que derivarà a intervencions assistencials que exclouen de la protecció social grups d'ingressos alts, amb una efectivitat limitada respecte a redistribució de la renda i reducció de la desigualtat, i de baixa efectivitat pel que fa a la lluita contra l'exclusió social i la vulnerabilitat. La inclusió social passa a una esfera de responsabilitat individual i de les entitats voluntàries d'acció social.

La crisi econòmica i financera internacional ha reforçat a Espanya una relació salarial desigual, tant en el mercat de treball com en la protecció social, i ha traslladat una part creixent dels costos de la crisi a la ciutadania i les llars. En això ha consistit l'activa intervenció de l'Estat mitjançant les denominades polítiques d'austeritat.

Pel que fa al contingut de les polítiques de consolidació fiscal, han combinat la reforma del mercat de treball (en realitat, una contrareforma que introdueix més flexibilitat sense millorar l'estabilitat laboral) amb una devaluació salarial interna o constricció dels ingressos del treball i elevades taxes de desocupació, especialment de llarga duració. D'altra banda, s'han produït ajustos a la baixa de la despesa social que, sense provocar-ne el desmantellament, han reduït i fins i tot deteriorat la qualitat de diversos serveis públics. Entre els serveis públics que més han patit aquests efectes cal assenyalar els serveis d'educació, sanitat, serveis socials i dependència, entre d'altres, tres dels quatre pilars de l'estat del benestar. En la mateixa línia, el sistema de pensions també s'ha vist agreujat per aquesta davallada pel que respecta a la despesa social perquè han estat congelades durant cinc anys mentre els preus i els impostos pujaven any darrere any. El retrocés en la garantia i en la qualitat dels serveis públics de l'estat del benestar va en contra de la seua pròpia naturalesa i de la seua pròpia filosofia constitutiva.

La confluència de la reducció salarial i les retallades de la despesa social ha ocasionat el creixement de la població treballadora en situació de pobresa i l'increment de les taxes de pobresa, tant relativa com greu.

Diversos informes institucionals com ara el del Comitè Econòmic i Social (CES), l'informe FOESSA, EAPN, etcètera, han destacat que l'estat del benestar espanyol ha tingut no sols reduccions substantives de despesa, sinó també una pèrdua de la capacitat de

renegociar el seu futur a causa de la regressió en el diàleg social. Malgrat les polítiques d'ajust de la despesa social, la legitimitat del model té un important suport social perquè el sistema de protecció social i educatiu proporciona ingressos monetaris i en espècie sense els quals les taxes de pobresa es duplicarien a Espanya. Aquesta legitimitat social comporta que les forces econòmiques i polítiques partidàries d'ajustos a la baixa en la despesa es vegem obligades a aplicar polítiques de degoteig i lentes contrareformes.

Aquest pobre i desigual rendiment o resultat del mercat de treball (més segmentació laboral i més pobresa en el treball), precarització i del sistema de protecció social (no redueix la pobresa a nivells comparatius europeus acceptables ni afavoreix de manera eficient la connexió amb els serveis d'inserció social i laboral), obliga a preguntar-nos no sols si és possible eixir d'aquesta situació i amb quines polítiques, sinó de forma més específica quina és l'orientació i l'impacte de la lògica de la inversió social quan s'aplica a les polítiques socials.

#### REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Alguacil Gómez, J. (2012). "La quiebra del incompleto sistema de servicios sociales en España". *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25-1, p. 63-74.

Carrasco, M. J., Borrego, Y. i Vázquez-Aguado, O. (2020). Social protection Systems and economic benefits during the 2008-2014 period of the Great Economic Recession. A reflection from the case of Andalusia.

*IJERI: International Journal of Educational Research and Innovation*, 14, p. 111-133.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. FOESSA (2008). *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Vegeu <https://www.caritas.es/producto/vi-informe-exclusion-desarrollo-social-espana-2008/>

Martínez-Martínez, L. (2017). *Definición de las necesidades sociales para un nuevo desarrollo del sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana desde una metodología participativa*. Tesis doctoral. València: Universitat de València.

Mishra, R. (1989). "El estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". En Muñoz de Bustillo, R. (comp.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid, Alianza Universidad.

Navarro, V. (2004). El estado de bienestar en España. Madrid: Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.

Polavieja, J. G. (2020). "Grandes datos, grandes sesgos, grandes errores: sobre el atlas de oportunidades". *Revista Internacional de Sociología*, vol. 78(3). Vegeu <https://bit.ly/2Y9AOFz>







## **TEMA 3. EL SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS A ESPANYA**

---

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

## Contingut de la guia docent

Amb aquest tema, l'estudiant s'endinsa en el **procés de modernització espanyol**, en el **desenvolupament de la política social i dels serveis socials al llarg del segle XX**. L'actual estat de protecció social al nostre país i el desenvolupament del sistema de serveis socials, amb especial coneixement de la legislació a la Comunitat Valenciana.

## ÍNDEX DE CONTINGUTS. TEMA 3

3.1. ELS SERVEIS SOCIALS A ESPANYA: HOMOGÈNEÏTAT O HETEROGENEÏTAT? .....	63
3.3.1. ELS SERVEIS SOCIALS AL PAÍS VALENCIÀ: EL PERQUÈ D'UNA NOVA LLEI DE SERVEIS SOCIALS .....	69
ELS SERVEIS SOCIALS D'INTERÈS GENERAL I COM A SERVEI PÚBLIC ESSENCIAL.....	72
DRET SUBJECTIU .....	77
DRETS DE LES PERSONES USUÀRIES I PROFESSIONALS.....	79
CATÀLEG DE PRESTACIONS DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS .....	81
ESTRUCTURA FUNCIONAL I TERRITORIAL .....	83
ESPais VULNERABLES.....	87
EQUIPS PROFESSIONALS I RÀTIOS.....	88
MODEL D'INTERVENCIÓ, PROFESSIONAL DE REFERÈNCIA I ÈTICA .....	92
PLANIFICACIÓ .....	94
INSTRUMENTS TÈCNICS.....	95
MECANISMES DE COORDINACIÓ, COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ INTERINSTITUCIONAL, INTERDEPARTAMENTAL I INTERSECTORIAL .....	96
COL·LABORACIÓ DE LA INICIATIVA PRIVADA .....	98
QUALITAT DELS SERVEIS SOCIALS .....	99
PARTICIPACIÓ CIUTADANA.....	100
INSPECCIÓ.....	101
GARANTIA DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS.....	102

### 3.1. ELS SERVEIS SOCIALS A ESPANYA: HOMOGENEÏTAT O HETEROGENEÏTAT?

A partir de l'aprovació de la Constitució espanyola (1978) i l'assumpció de competències en matèria d'assistència social per les comunitats autònomes, s'han desenvolupat 17 sistemes diferents de serveis socials.

Tal com destaca Pisarello (2009), la ràpida aplicació de les retallades efectuada per les administracions ha derivat en la necessitat de defensar els drets socials com a drets fonamentals. De l'equiparació d'aquests drets amb els drets fonamentals es desprèn l'exigibilitat d'aquests drets davant de la llei i la *justiciabilitat*, íntimament relacionada amb la consideració dels drets subjectius. En la línia d'Abramovich i Courtis (2002, p. 37), *exigibilitat* i *justiciabilitat* cal que siguin enteses en els termes següents:

L'exigibilitat és un concepte ampli que bàsicament es refereix a la capacitat que tenen les persones per a reclamar i obtenir de l'Estat, i en certs casos d'altres agents, el gaudi efectiu dels seus drets humans, socials, econòmics i culturals. La justiciabilitat és la possibilitat de reclamar davant d'un jutge o tribunal de justícia el compliment almenys d'algunes de les obligacions que deriven del dret.

A banda de la distinció entre exigibilitat i justiciabilitat, cal esmentar la doble tipologia d'exigibilitat: d'una banda, l'exigibilitat directa fa referència a l'existència de garanties normatives que reconeixen l'existència del dret; d'altra banda, l'exigibilitat indirecta implica la defensa del dret en relació amb la *connexió* amb altres drets fonamentals (Pisarello, 2011). Aquesta exigibilitat indirecta ha imperat des de l'aplicació de les lleis de segona generació en serveis socials (Arias Astray et al., 2004).

En el període 1982-1992 es van constituir les **lleis de primera generació en serveis socials** (Vilà Mancebo, 2012) que tingueren la virtut d'aconseguir institucionalitzar un nou sistema de protecció social, amb l'orientació de dissenyar un sistema clarament diferenciat de l'herència benèvol-assistencial. Aquest nou sistema estableix les bases en l'àmbit local, per la tradició existent a Espanya des de les lleis de beneficència de dotar les administracions locals d'estructures d'assistència social. L'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, normalitza aquesta tradició

i reconeix l'obligació de les administracions locals de proveir serveis socials i, alhora, d'assignar competències en matèria de serveis socials als ajuntaments de més de 20.000 habitants i, pel que fa a les diputacions provincials, els reconeixen el paper d'assistència i cooperació amb els municipis de menys habitants per a la implantació i el manteniment dels serveis socials a Espanya.

A partir de 1993 es van aprovar les **lleis de segona generació en serveis socials**, buscant l'extensió i la consolidació de les lleis de primera generació, així com l'estructuració territorial del sistema públic de serveis socials.

Va ser a partir de l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència (LAPAD, 2006), quan s'introdueix per primera vegada el dret subjectiu en el sistema de serveis socials i un catàleg de recursos per al conjunt de l'estat, procés que deriva en l'elaboració de les **lleis de tercera generació de serveis socials** (Arias Astray et al., 2004).

No obstant això, la coexistència de lleis de segona i tercera generació en el context espanyol dibuixen un paisatge desigual, tant pel que respecta al reconeixement subjectiu de drets com al grau de desenvolupament del sistema de protecció de serveis socials com a quart pilar de l'estat del benestar.

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

Mapa 3.1. Índex DEC per comunitats autònomes



Font: Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials (2020, p. 32).

A partir de l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a la dependència (LAPAD, 2006), s'introdueix per primera vegada el dret subjectiu en el sistema de serveis socials i un catàleg de recursos per al conjunt de l'Estat, procés que deriva en la generació de les lleis de tercera generació (País Valencià, Illes Canàries, Navarra, Cantàbria, Catalunya, Galícia, Euskadi, Illes Balears, Aragó, la Rioja, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Extremadura i Andalusia). Aquestes lleis inclouen tres aspectes fonamentals en contraposició amb les lleis de primera i segona generació, a saber (Martínez-Martínez, 2017):

1. El reconeixement dels serveis socials com a dret subjectiu.
2. La regulació d'un catàleg/cartera de prestacions.
3. La consolidació d'un model de regulació i finançament públic.

En relació amb el reconeixement dels serveis socials com a dret subjectiu, hi ha una àmplia desigualtat entre la normativa autonòmica que regula els serveis socials com a dret subjectiu i les normatives que els regulen com a dret subsidiari:

La desviació de les puntuacions de les comunitats (desviació típica) es va reduint de manera gradual des del 2013 (2,07) fins al 2018 (1,34), xifra que suggereix menys desigualtat entre territoris. No obstant això, les diferències encara continuen sent significatives (Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials, 2018, p. 5).

No obstant això, segons Abramovich i Courtis (2002), la inexistència d'un marc normatiu que reconega un dret subjectiu no ha sigut un obstacle per a trobar altres vies per a reclamar-lo judicialment, "encara que el resultat no comporte el ple gaudi del dret" (Martínez-Martínez, 2017, p. 29). Per això, l'exigibilitat dels serveis socials a Espanya com a dret subjectiu pot efectuar-se sobre la base de la legislació en matèria de dependència, així com en les cartes de drets ratificades per l'Estat (exigibilitat directa) o bé, en virtut de l'article 9.2 de la Constitució espanyola, sobre el principi d'igualtat real i efectiva dels espanyols i espanyoles. Per la seua banda, advocar per la fórmula del dret subjectiu en el reconeixement dels serveis socials es considera el pilar fonamental i l'element constitutiu de la universalitat d'aquests serveis. Des de l'escola històrica del dret i la jurisprudència de conceptes, la categoria tecnicojurídica del dret subjectiu implica el "reconeixement legal o moral que l'opció d'un individu és preeminent sobre la voluntat d'altres en una matèria i en una relació donada" (MacCormick, 1988, p. 294). Segons Ferrajoli, els drets subjectius s'entenen com aquells que:

Corresponen universalment a *tots* els éssers humans perquè estan dotats de l'estatus de persones, de ciutadans o persones amb capacitat d'obrar; s'entén per *dret subjectiu* qualsevol expectativa positiva (de prestacions) o negativa (de no patir lesions) adscrita a un subjecte per una norma jurídica; i per *estatus* la condició d'un subjecte, prevista així mateix per una norma jurídica positiva, com a pressupòsit de la seua idoneïtat per a ser titular de situacions jurídiques o autor dels actes que són exercici d'aquestes situacions (Ferrajoli, 2004, p. 37).

A més a més, la regulació del dret subjectiu implica un canvi en la relació ciutadania-Administració, perquè la primera té la possibilitat d'exigir el reconeixement del dret (*accountability*), de la mateixa manera que succeeix amb altres drets de l'estat del

benestar com ara l'educació o la sanitat, més enllà d'una relació gracieble o discrecional (Aguilar Hendrickson, 2014).

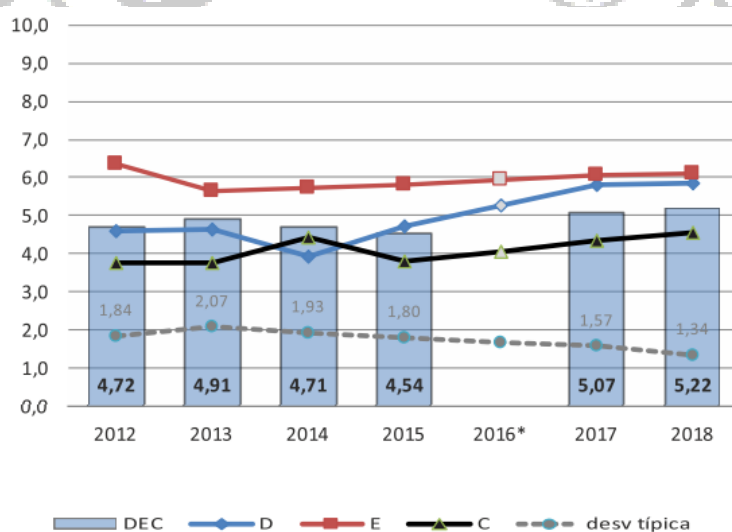
En segon lloc, la regulació per llei d'un catàleg o cartera de prestacions per part de diverses comunitats autònomes, de la mateixa manera que succeeix amb la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, guarda una important relació amb el reconeixement del dret subjectiu. El Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va publicar el catàleg de referència de serveis socials (2013) aprovat pel Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, pel qual es reuneixen en un document amb rang d'acord de conferència sectorial les prestacions de referència a les quals poden accedir les persones en el conjunt del territori de l'Estat. Això, amb independència de l'entitat que els preste, de la forma de provisió (directa o indirecta) i de si estan o no garantides per llei o subjectes a disponibilitat pressupostària. La garantia de les prestacions, com també la garantia de l'accés al sistema de serveis socials, implica que les persones titulars d'aquest dret poden exigir-ne el reconeixement davant de les administracions públiques i que, en cas de manca d'atenció, poden fer-lo valdre davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, bé directament o bé a través de les persones jurídiques legalment habilitades per a la defensa dels drets i interessos col·lectius legítims. Aquesta qüestió implica que els drets socials no reconeguts com a fonamentals fins al moment passen a ser considerats drets subjectius i amb la possibilitat per a la ciutadania d'exigibilitat als poders públics.

Tenint en compte les desigualtats territorials en el que fa al grau de desenvolupament, també cal assenyalar que les comunitats autònomes que més inverteixen no implica que necessàriament tinguen una millor cobertura "gastar més no és necessàriament fer-ho millor" (Associació Estatal de Directores i gerents de Serveis Socials, 2018, p. 6). La regulació normativa del dret subjectiu i d'un catàleg de prestacions ha d'anar acompanyada d'una cartera de prestacions del sistema de serveis socials. Es requereix un desplegament reglamentari posterior on queden recollides les característiques, les modalitats, les especificitats i el finançament de cadascuna de les prestacions a fi de garantir la durabilitat i garantia del sistema tal com indica Martínez-Martínez (2017, p. 132):

Si no hi ha un catàleg i cartera visible i accessible al conjunt de la ciutadania que li revele quina és la utilitat del sistema, és a dir, què fan els seus professionals de manera concreta i tangible, el sentit d'utilitat i la significació que representa el sistema per al conjunt del benestar social seran posats en qüestió (Merton, 1964). Establir normativament un catàleg de prestacions i desplegar-lo posteriorment a través de la cartera marca la diferència entre ser un sistema garant de serveis socials com a veritaders drets socials o, com assenyalava l'Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials, ser un sistema basat en *drets de paper*.

La consolidació d'un model de regulació i finançament públic, juntament amb el reconeixement del dret subjectiu i la regulació d'un catàleg de prestacions, ha permès superar l'àmbit assistencial i les limitacions de caràcter pressupostari, "organitzatives i valoratives sobre la seua conveniència o no, és a dir, en la discrecionalitat, la qual es criticava com a marc de referència de la beneficència i l'assistència social" (Martínez-Martínez, 2017, p. 39). Malgrat això, tal com pot apreciar-se en el gràfic següent, la rellevància econòmica (E) encara no ha superat els nivells de l'any 2012, és a dir "la inversió en serveis socials encara no ha recuperat el nivell anterior a la crisi (Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials, 2018, p. 7):

**Gràfic 3.1. Evolució de l'índex DEC estatal en el període 2012-2018**



Font: Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials (2018, p. 4).

La disparitat respecte a la cobertura (C), rellevància econòmica (E) i ordenació del sector de serveis socials (D):



Constitueixen una violació de la igualtat consagrada en l'article 9.2 de la Constitució i que impel·leix els poders públics a actuar d'acord amb l'article 149.1.1r<sup>9</sup> i regular les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets (Associació Estatal de Directores i Gerents de Serveis Socials, 2018, p. 5).

No obstant això, a partir de l'aprovació del Reial decret-Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, es va retallar notablement tant en drets com en finançament en matèria de dependència. Posteriorment, amb la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, es va intentar retallar en els sistemes autonòmics de serveis socials intentant que les entitats Locals deixaren de proveir serveis socials en les condicions desenvolupades fins al moment, de conformitat amb el que es disposa en la disposició transitòria segona sobre l'assumpció per les comunitats autònomes de les competències relatives a serveis socials. La STC 41/2016 va declarar que únicament es podrien atribuir:

Competències locals específiques, o prohibir que aquestes es desenvolupen en el nivell local, quan tinga la competència en la matèria o sector de què es tracte [...] en matèries de competència autonòmica, només les comunitats autònomes poden atribuir competències locals o prohibir que el nivell local les desplegue; i cal subjectar-se en tot cas a les exigències derivades de la Constitució.

### 3.3.1. ELS SERVEIS SOCIALS AL PAÍS VALÈNCIA: EL PERQUÈ D'UNA NOVA LLEI DE SERVEIS SOCIALS

L'Estatut d'autonomia del País Valencià estableix en l'article 49 la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'assistència i serveis socials, i en l'article 10 determina que l'actuació de la Generalitat s'ha de centrar primordialment en els àmbits "d'assistència social a les persones que pateixen marginació, pobresa o exclusió i discriminació social".

La Llei 5/1997, de 25 de juny, de la Generalitat Valenciana, per la qual es regula el sistema de serveis socials, se situa en un marc de primera generació, no aborda els

---

<sup>9</sup> "La regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals".

reptes i les orientacions de les lleis de segona i tercera generació, especialment respecte al dret subjectiu i a l'establiment d'un catàleg de prestacions per a la ciutadania, ja que constitueix un pas cap a la protecció jurisdiccional del dret als serveis socials.

El transcurs del temps i les noves realitats socials que han aparegut al llarg d'aquests vint anys han constatat que la posada en marxa del sistema de serveis socials en l'època dels noranta no respon a les característiques i necessitats actuals de la societat valenciana. El moment en què la norma es va formular s'orientava cap al desenvolupament, la prevenció, el tractament i l'eliminació de qualsevol causa o situació de marginació o desigualtat social, segons estableix l'article 1.a). La falta de concreció i l'abast general d'aquest objectiu s'ha traduït en la pràctica en la indeterminació de la visió dels serveis socials, per la qual cosa l'objecte de la nova Llei de serveis socials inclusius és afavorir la inclusió social i l'autonomia personal desplegant una funció promotora, preventiva, protectora i assistencial davant de les necessitats socials originades per situacions de vulnerabilitat, urgència social, desprotecció o dependència.

La manca d'un marc normatiu actualitzat al mateix nivell que les altres lleis de tercera generació d'altres comunitats autònomes ha situat el País Valencià en les últimes posicions respecte a l'índex de desenvolupament dels serveis socials de les comunitats autònomes, atesa la seua qualificació d'irrellevant en el marc de l'Estat espanyol, segons l'índex DEC de l'any 2017 de l'Associació de Directores i Gerents en Serveis Socials.

Malgrat que el mandat constitucional indica que els serveis socials són l'únic sistema de l'estat del benestar que necessita estar regulat des de l'administració autonòmica, hi ha diverses lleis d'àmbit estatal que legislen subsistemes i condicionen l'acció i la normativa del sistema de serveis socials. En aquest sentit, cal assenyalar la Llei de dependència esmentada de l'any 2006, la Llei 26/2015 de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència, el Reial decret-legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones discapacitades i de la seua inclusió social, entre les més rellevants. Al mateix temps, el sistema de serveis socials és l'únic sistema on les administracions locals (diputacions i

ajuntaments) tenen àmplies competències i en exclusiva l'atenció primària, que constitueix en primera instància la porta d'entrada al sistema de serveis socials.

D'altra banda, en l'àmbit autonòmic també s'han elaborat diverses normatives que guarden vinculació directa amb els serveis socials, com ara:

- a) Llei 19/2017, de 20 de desembre, de renda valenciana d'inclusió.
- b) Llei 15/2017, de 10 de novembre, de polítiques integrals de joventut.
- c) Llei 8/2017, de 7 d'abril, de la Generalitat, integral del reconeixement del dret a la identitat i a l'expressió de gènere a la Comunitat Valenciana.
- d) Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana.
- e) Llei 3/2017, de 3 de febrer, per a pal·liar i reduir la pobresa energètica (electricitat, aigua i gas).
- f) Decret de 19/2018, de 9 de març, del Consell, pel qual es regula el reconeixement de la condició de família monoparental de la Comunitat Valenciana.
- g) Decret 181/2017, de 17 de novembre, del Consell, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social.
- h) Decret 62/2017, de 19 de maig, del Consell, pel qual s'estableix el procediment per a reconèixer el grau de dependència a les persones i l'accés al sistema públic de serveis i prestacions econòmiques.
- i) Decret 180/2017, de 17 de novembre, del Consell, d'ordenació de les competències i serveis relatius a les funcions de tutela de la Generalitat respecte a les persones incapacitades judicialment o sotmeses a procediments d'incapacitació.
- j) Decret 179/2013, de 22 de novembre, del Consell, pel qual es regula el reconeixement de la condició de família monoparental a la Comunitat Valenciana.

A més de l'aprovació d'aquestes normatives, també cal fer esment de l'aprovació del pla autonòmic, Pla valencià d'inclusió i cohesió social (2017), i el nou model bàsic de serveis socials valencià (2017).

En primer lloc, el Pla valencià d'inclusió i cohesió social, constituït com l'eina de planificació, ordenació, gestió i direcció estratègica de les accions i mesures d'inclusió i cohesió social vinculades al territori del País Valencià. El Pla destaca el vessant integral i transversal de les polítiques públiques i subratlla la participació activa dels agents socials implicats. Tanmateix, el marc autonòmic tracta de ressaltar l'oportunitat per a promoure l'autonomia i la inclusió de les persones reduint els factors vinculats a la desigualtat, la vulnerabilitat i l'exclusió social.

Respecte al nou model bàsic de serveis socials valencià, es fonamenta especialment en la prevenció, l'enfocament municipalista, la justícia social i l'orientació centrada en la persona sota la responsabilitat pública de l'Administració dels serveis socials bàsics. A partir d'aquests preceptes, el nou model bàsic s'orienta cap a l'estructuració i l'ordenació de la gestió pública en l'àmbit dels serveis socials per a aconseguir intervencions adequades i garantir la millor atenció possible a la ciutadania. L'orientació del model bàsic d'atenció primària de serveis socials es fonamenta en l'assistència essencial posada a l'abast de totes les persones i famílies de la comunitat, per a oferir prestacions i serveis segons les seues necessitats i actuar amb una perspectiva polivalent, holística i resolutiva.

En aquest marc general d'aprovació de diverses normatives estatals, autonòmiques i plans de caràcter autonòmic, es considera adient articular un nou marc del model de serveis socials a l'hora d'incorporar la integralitat de cadascuna, l'articulació dels elements substantius com la provisió dels serveis socials des de la proximitat i des de la responsabilitat pública com a element vertebrador del sistema.

D'aquesta manera, l'estructuració, la integració, la fonamentació, la cohesió i la regulació del sistema públic valencià de serveis socials a partir de l'aprovació de la Llei de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana cal que incloga els serveis socials (àmbit local i autonòmic), el sistema d'atenció per a l'autonomia personal i les persones en situació de dependència i les rendes garantides de ciutadania amb la finalitat de compondre un marc legislatiu coherent en l'estructura, en el plantejament i en el desplegament.

Partint d'aquests preceptes al voltant de la situació del País Valencià en l'època prèvia al 2019, conjuntament amb l'escassa efectivitat i eficiència de la normativa vigent, es va considerar procedent regular un nou marc legislatiu orientat al compliment dels objectius establits a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució espanyola.

## **ELS SERVEIS SOCIALS D'INTERÈS GENERAL I COM A SERVEI PÚBLIC ESSENCIAL**

D'acord amb els preceptes constitucionals i els de l'Estatut d'autonomia del País Valencià del 2006, els serveis socials són competència autonòmica exclusivament. En el

marc d'aquest àmbit competencial es planteja la necessitat de considerar-los d'interès general i declarar-los servei públic essencial, d'acord amb els motius que s'exposen tot seguit:

### **SERVEIS SOCIALS D'INTERÈS GENERAL**

La conceptualització i declaració dels serveis socials com a serveis d'interès general té com a implicació directa establir una distribució de competències en matèria de serveis socials clara, equilibrada, concreta i detallada entre les administracions públiques valencianes, amb la finalitat de constituir un sistema públic valencià de serveis socials sobre la base d'un sistema de responsabilitat compartida adequat als requeriments i les necessitats actuals. Així mateix, aquesta concepció dels serveis socials com d'interès general permet determinar i aclarir les funcions i el paper de les diputacions provincials en aquest àmbit, com també reservar a la Generalitat la funció de coordinació de les actuacions pròpies d'aquestes entitats locals.

La declaració dels serveis socials com d'interès general s'orienta, a més, a garantir l'equitat territorial per a tota la ciutadania i afavoreix, alhora, l'autonomia de les entitats locals, perquè la Generalitat Valenciana proveeix els serveis socials amb garantia d'igualtat per a tot el territori del País Valencià.

El marc jurídic estatal establert en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb les modificacions introduïdes amb l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, estableix com a competència pròpia de les diputacions provincials l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menys capacitat econòmica i gestió.

En l'àmbit autonòmic, de conformitat amb les bases estatals, l'article 50 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de règim local de la Comunitat Valenciana, atribueix a les diputacions provincials la competència esmentada en el paràgraf anterior.

A més a més, la Llei 7/1985, article 37.1, assenyala que "les comunitats autònomes podran delegar competències en les diputacions, com també encomanar-los la gestió ordinària de serveis propis en els termes previstos en els estatuts corresponents. En

aquest últim supòsit, les diputacions han d'actuar amb subjecció plena a les instruccions generals i particulars de les comunitats”.

Una anàlisi de la legislació comunitària permet destacar les estretes referències amb la Unió Europea, en què els serveis socials són declarats d'interès general perquè es defineixen com els serveis a través dels quals s'atenen les necessitats socials de la població més vulnerable i, al mateix temps, estan basats en els principis de solidaritat i d'igualtat d'accés. En aquest sentit, els serveis esmentats ocupen un lloc específic entès com a pilar de la societat i de l'economia europees, en coherència amb el model d'estat del benestar i dels sistemes de protecció social a l'Estat espanyol, atès el caràcter vital de les necessitats que satisfan i de la contribució a la garantia de drets fonamentals com ara la dignitat i la integritat de les persones.

L'any 2006, la Comissió Europea, en la Comunicació sobre l'aplicació del programa comunitari de Lisboa sobre els serveis socials d'interès general a la Unió Europea, reconeix els serveis socials com els serveis prestats de forma directa a les persones, alhora que exerceixen una funció de prevenció i de cohesió social i que tracten de facilitar la inclusió d'aquestes persones en la societat, com també garantir la realització dels seus drets fonamentals. En aquest document es fixa una llista oberta de característiques per a reflectir la naturalesa específica dels serveis socials com a serveis d'interès general.

Els serveis d'interès general es caracteritzen per una sèrie de condicions i modalitats pròpies d'organització entre les quals destaquen les següents: funcionament sobre la base del principi de solidaritat, caràcter polivalent i personalitzat, amb l'objectiu d'integrar les respostes a les diverses necessitats de les persones, absència d'ànim de lucre, proximitat en la provisió del servei, condició que fa possible tenir en compte les necessitats específiques de les persones beneficiàries.

D'altra banda, la tradició legislativa en matèria de serveis socials, ja des de la Llei 5/1989, de 6 de juliol, de serveis socials de la Comunitat Valenciana, article 13, establia la cooperació de les diputacions provincials per a l'efectivitat dels serveis municipals, assegurant i fomentant l'accés de la ciutadania als serveis socials dels municipis amb menys capacitat econòmica i de gestió, d'acord amb la planificació establida pel Consell. Al mateix article 13 de la llei esmentada es feia referència a la competència de

coordinació exercida pel Consell respecte a les actuacions fetes per les diputacions provincials en matèria de serveis socials, en coherència amb el marc de la Llei de la Generalitat 2/1983, de 4 d'octubre, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials.

Tanmateix, la Llei actualment vigent en matèria de serveis socials atribueix a les diputacions provincials les funcions de cooperació i ajuda tècnica i econòmica als municipis en l'exercici de les seues competències en serveis socials, amb la finalitat de garantir l'adequat desplegament de les funcions i competències d'aquests municipis.

En conseqüència, l'atribució de la competència d'assistència tècnica i econòmica als municipis a les diputacions provincials en la Llei de serveis socials inclusivament es considera procedent, atesa la tradició legislativa valenciana en aquest àmbit prèviament esmentada i, així mateix, se situa en la línia dels preceptes legislatius de l'Estat respecte a la reordenació i reorganització del funcionament de l'administració local.

Les atribucions a les diputacions provincials es basen en un sistema de responsabilitat compartida, a fi de dotar d'estabilitat i garantia els drets de la ciutadania, d'acord amb la planificació, ordenació i regulació establida per la Generalitat Valenciana. Aquest sistema de responsabilitat compartida entre la Generalitat i les entitats locals implica una fixació d'aportacions de caràcter mínim per a aquestes últimes, que juntament amb les aportacions de la Generalitat permeten garantir la garantia del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

A més a més, seguint aquesta normativa, l'Estatut d'autonomia i la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials, estableixen que la Generalitat assumirà la coordinació d'aquelles funcions pròpies de les diputacions provincials declarades d'interès general comunitari, quan el seu exercici afecte serveis o competències pròpies del País Valencià, d'acord amb el que s'ha exposat prèviament en matèria de serveis socials. En conseqüència, la Generalitat assumeix la coordinació de les diputacions provincials del País Valencià en l'exercici per aquestes de les seues funcions de cooperació i assistència jurídica, econòmica i tècnica als municipis.

## **SERVEIS SOCIALS COM A SERVEI PÚBLIC ESSENCIAL**

La declaració dels serveis socials com a servei públic essencial té diverses implicacions, entre les quals es poden destacar la provisió de determinats serveis a través de la gestió directa per les administracions públiques, l'amplitud de possibilitats per a la contractació de persones professionals dels serveis socials i la garantia d'assegurar el manteniment d'aquest servei enfront de l'exercici de vaga.

En primer lloc, segons el Tribunal Constitucional, els serveis essencials corresponen a les activitats industrials o mercantils de les quals es deriven prestacions vitals o necessàries per a la vida de la ciutadania. Així doncs, l'any 1990 el Tribunal Constitucional va subratllar que els serveis essencials fan referència a la naturalesa dels interessos la satisfacció dels quals es vincula amb els drets fonamentals, les llibertats públiques i els béns constitucionalment protegits.

En aquesta línia, la declaració dels serveis socials com a servei públic essencial implica que es vinculen amb la reserva de la provisió de determinades prestacions a la gestió directa per les administracions públiques. Aquesta actuació guarda relació amb l'article 138.2 de la Constitució espanyola, on s'estableix que mitjançant l'aprovació d'una llei es poden reservar al sector públic recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli, com també acordar la intervenció d'empreses quan així ho pugua exigir l'interès general.

Amb aquesta referència, la consideració dels serveis socials com a servei públic essencial permet a l'administració pública la provisió de determinats serveis a través de la gestió directa sense recórrer en aquest cas a formes de provisió indirecta.

En segon lloc, una altra de les implicacions que deriva d'aquesta consideració és l'augment de les possibilitats de contractació de personal per a la provisió dels serveis socials, en vista del marc normatiu d'àmbit estatal restrictiu en matèria pressupostària i el control del dèficit públic respecte a aquesta qüestió. En aquesta línia, en vista del Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, va ser el punt inicial de proliferació de normes limitadores de la contractació de personal en les administracions públiques i s'establiren limitacions a la contractació amb l'objecte dels nivells de dèficit públic. Malgrat que aquest Reial decret llei estableix aquestes consideracions per a l'exercici de l'any 2012, els requisits fixats l'any en què es va



aprovar caracteritzen l'aplicabilitat i la vigència actual del RDL en termes de limitacions contractuals.

Amb la consideració dels serveis socials com a servei públic essencial queden exceptuades les limitacions a les contractacions de personal, ja que aquestes excepcions s'orienten a la cobertura de les necessitats urgents que no poden ajornar-se, restringides a sectors, funcions i categories professionals considerades prioritàries o que afecten el funcionament de serveis públics essencials.

En tercer lloc, l'article 28.2 de la Constitució estableix la garantia d'assegurar el manteniment dels serveis essencials de la comunitat respecte a l'exercici del dret a la vaga. Tanmateix, en l'article 37, respecte als convenis que puguen establir-se en la negociació col·lectiva laboral, la llei regula aquest dret, sens perjudi de les limitacions que puguen establir-se per al manteniment dels serveis declarats essencials. Per aquesta qüestió, amb la declaració de servei públic essencial es garanteixen uns serveis mínims en matèria de serveis socials amb caràcter obligatori per a tot el País Valencià.

Per concloure, cal assenyalar que la nova Llei de serveis socials inclusius, amb la nova concepció dels serveis socials com a serveis declarats d'interès general i com a serveis públics essencials, garanteix i assegura el manteniment del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, ja que se'n deriven prestacions indispensables per a satisfer les necessitats bàsiques de les persones, famílies o, si s'escau, unitats de convivència, i també millora les condicions de la qualitat de vida de la ciutadania. A més a més, atès el caràcter que té d'interès general i de servei públic essencial, es configura un nou marc jurídic d'actuació dels poders públics valencians en matèria de serveis socials per a promoure i garantir en condicions d'igualtat, equitat i justícia, el dret subjectiu de les persones a l'accés al sistema i a les prestacions garantides regulades per llei.

## **DRET SUBJECTIU**

El Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals i la Carta Social Europea han establert que el reconeixement dels drets socials ha ampliat i reforçat la protecció social, jurídica i econòmica dels estats per la vinculació amb el progrés econòmic i social. La inexistència de drets socials, reals i efectius en serveis socials en l'àmbit del

País Valencià incompleix el principi d'igualtat d'oportunitats i cohesió social que indiquen els articles 9.2, 14 i 139 de la Constitució espanyola.

En aquest sentit, els drets socials cal que estiguen emmarcats en una política social i, al mateix temps, en un sistema de protecció social que puguen donar continuïtat i viabilitat a concretar-los. El marc del dret subjectiu es considera el pilar fonamental i l'element constitutiu de la universalitat del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

La Llei de serveis socials inclusius deixa pas al dret subjectiu d'abast universal per a totes les persones, concebut com un dret social d'acord amb l'article primer de la Constitució espanyola, pel qual Espanya es concep com un estat social i democràtic de dret, i en coherència amb la Llei 4/2012, de 15 d'octubre, per la qual s'aprova la Carta de Drets Socials de la Comunitat Valenciana. Segons diverses declaracions i tractats internacionals, els drets socials, econòmics i culturals tenen la mateixa categoria que els drets polítics i civils, i ambdós tipus de drets són reconeguts com a drets humans.

En la mateixa línia, El síndic de Greuges va elaborar un *Informe sobre la situació de los servicios sociales generales de la Comunidad Valenciana (2013)* on s'especifica que els drets subjectius no poden veure's debilitats per reserves de revocació ni condicionants de tipus pressupostari.

En conseqüència, com a resultat de la introducció del dret subjectiu, es garanteix, d'una banda, l'accés de la ciutadania al Sistema Públic Valencià de Serveis Socials en condicions d'igualtat i equitat sense discriminació per cap circumstància personal o social, adaptant el sistema a les necessitats de les persones sota el principi de responsabilitat pública. D'altra banda, el dret subjectiu inclou l'accés a les prestacions garantides reconegudes per llei al catàleg de prestacions.

Tant la garantia de les prestacions com la garantia de l'accés al sistema implica que les persones titulars d'aquest dret poden exigir-ne el reconeixement davant de les administracions públiques i, en cas de no ser ateses, poden fer-lo valdre davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, bé directament o a través de les persones jurídiques legalment habilitades per a la defensa dels drets i interessos col·lectius legítims. Aquesta qüestió implica que els drets socials no reconeguts com a fonamentals

fins al moment passen a ser considerats drets subjectius i amb la possibilitat d'exigibilitat per part de la ciutadania als poders públics.

D'aquesta manera, l'avantprojecte de llei recolza en dos eixos fonamentals, a saber, el dret subjectiu amb el qual es reconeix i es garanteix l'accés al Sistema Públic Valencià de Serveis Socials a totes les persones amb residència efectiva, i la garantia d'un catàleg de prestacions del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

## **DRETS DE LES PERSONES USUÀRIES I PROFESSIONALS**

Per la rellevància que té i en coherència amb les altres lleis de caràcter sectorial, com succeeix en dependència, diversitat funcional, infància i adolescència i dones, entre altres col·lectius, la llei de serveis socials inclusius es presenta com el marc on es recull per primera vegada al País Valencià un ampli conjunt de drets per a les persones usuàries i per a les persones professionals de serveis socials, novetat que comporta un avanç per a combatre la desigualtat que es produeix al nostre àmbit en comparació amb les altres comunitats autònomes i, a més a més, per a dotar de coherència normativa l'àmbit dels serveis socials.

La legislació vigent en matèria de serveis socials no estableix una regulació dels drets de les persones usuàries i de les persones professionals en la mesura que sí que ho fan les altres lleis autonòmiques actualment vigents.

En aquesta línia, a banda del reconeixement del dret subjectiu esmentat d'accés al sistema i del dret de la ciutadania a les prestacions garantides reconegudes al catàleg de prestacions, respecte a la garantia i el reconeixement dels drets de les persones usuàries cal fer esment d'aspectes d'accessibilitat universal, orientació centrada en la persona, dignitat personal, qualitat i participació en el seu propi procés d'intervenció, entre d'altres.

En primer lloc, el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials garanteix l'atenció de les persones sota el principi de llibertat d'elecció i d'accessibilitat en la comunicació, mitjançant les ajudes que es consideren pertinents per a la comunicació oral, com ara la llengua de signes i, si cal, una persona medidora en llengua estrangera per a les persones amb greus dificultats de comprensió de qualsevol de les llengües oficials del País Valencià.

En segon lloc, l'orientació centrada en les persones com a base fonamental de les intervencions implica directament el reconeixement dels drets vinculats a la dignitat personal respecte a rebre una atenció personalitzada de caràcter integral d'acord amb la naturalesa de les situacions en un entorn on estiga garantida la privacitat i la confidencialitat, a fi de preservar la intimitat personal i el respecte als drets i llibertats fonamentals. Conjuntament amb el reconeixement d'aquests drets, la participació de les persones en el seu propi procés d'intervenció i la presa de decisions relacionades, com també la lliure elecció de professional de referència, són altres garanties en matèria de drets socials que inclou la norma legislativa.

En tercer lloc, un aspecte de gran rellevància correspon al dret a rebre serveis i de qualitat i conèixer els estàndards de qualitat aplicables a aquesta finalitat, de la mateixa manera que succeeix amb altres sistemes de protecció social com educació i sanitat, a fi de garantir l'eficàcia i l'eficiència de les intervencions amb les persones en l'àmbit dels serveis socials del País Valencià.

En coherència amb tot això, el reconeixement d'un ampli ventall de drets per a les persones professionals dels serveis socials permet garantir drets específics en matèria de serveis socials a banda dels drets que estiguen reconeguts en l'ordenament jurídic vigent.

En aquest sentit, entre els drets més destacats de les persones professionals es destaquen els vinculats al desenvolupament de l'exercici professional, com ara disposar de la deguda orientació, informació i formació inicials a fi d'afavorir el coneixement professional, l'adequada atenció professional dirigida a les persones usuàries i l'adaptació al servei corresponent. A més a més, en aquest àmbit també cal subratllar el dret a la formació contínua i a l'actualització permanent dels coneixements professionals al llarg de la vida laboral, adequant la formació a les característiques pròpies de la professió i que puguin ajustar-se a les pautes de bones pràctiques professionals.

Tanmateix, atès el valor que comporta l'experiència i l'exercici professional de les persones professionals del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, es reconeixen drets a la participació en un doble sentit: en planificació, organització, seguiment i avaluació de les prestacions i serveis d'aplicació en el nivell funcional i territorial

corresponent, d'una banda; i participació en l'elaboració d'instruments tècnics de seguiment o d'avaluació que es puguen crear en els nivells esmentats, de l'altra.

Com a resultat d'assentar aquests drets per a les persones usuàries i per a les persones professionals, el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials es fonamenta en un marc compromès entre l'establiment de drets i deures per a ambdues parts, amb l'objectiu de garantir l'estabilitat i garantia en la cobertura jurídica del sistema, atesa la pertinència d'establir aquesta mena de drets i deures en l'àmbit de les lleis de tercera generació en matèria de serveis socials.

### **CATÀLEG DE PRESTACIONS DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS**

En la mateixa línia del reconeixement de drets de la ciutadania, la Llei 5/97 no preveu el desplegament d'un catàleg de prestacions ni d'una cartera per a la concreció de les seues característiques, extensió i intensitat.

En vista de la mancança d'aquest desplegament normatiu, conjuntament amb l'augment de la diversitat de les situacions i les necessitats socials, cal adaptar el marc legislatiu dels serveis socials del País Valencià a l'atenció de la nova demanda. Segons l'informe esmentat del síndic de Greuges, l'increment quantitatiu i qualitatiu de les necessitats, ara amb menys recursos, cal que siga absorbit pels serveis socials generals i, en conseqüència, està provocant que aquests serveis estiguen col·lapsats i que no hi haja capacitat de donar resposta a les necessitats bàsiques de la ciutadania.

Recentment, el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat ha aprovat el catàleg de referència de serveis socials, aprovat l'any 2013 pel Consell Territorial de Serveis Socials, i del sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència, en el qual es reuneixen en un document amb rang d'acord de conferència sectorial les prestacions de referència a les quals podrien accedir les persones en el conjunt del territori de l'Estat, amb independència de l'entitat que els preste, de la forma de provisió, de si estan o no garantides per llei o subjectes a disponibilitat pressupostària de l'administració competent, i tant si formen part del mateix sistema de serveis socials de la comunitat autònoma com si estan inclosos en els altres sistemes de protecció social.

En vista d'aquesta situació, la Llei de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana, a partir de la publicació del catàleg de referència i de l'aprovació de les lleis de tercera generació d'altres comunitats autònomes, inclou per primera vegada al seu text un ampli conjunt de prestacions de caràcter professional, tecnològic i econòmic, que a més són garantides per les administracions públiques valencianes, on s'integren, a més a més, el catàleg del sistema de promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les persones en situació de dependència, regulat per la Llei 39/2006, i les prestacions de la Llei 19/2017, de 20 de desembre, de la Generalitat de renda valenciana d'inclusió. Prestacions garantides.

L'aprovació de lleis d'àmbit estatal, com succeeix amb l'esmentada LAPAD, o l'aprovació de diverses normatives d'àmbit autonòmic com la Llei de renda valenciana d'inclusió, el decret d'acció concertada en l'àmbit dels serveis socials, així com el decret pel qual s'estableix el procediment per a reconèixer el grau de dependència, obliga a establir un catàleg marc de prestacions coherent amb el plantejament de les diverses normatives (estatals i autonòmiques) que estructure, integre i regule les bases del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

Per tant, per primera vegada s'ha regulat en la Llei de serveis socials inclusius un conjunt de prestacions garantides, concretament 21 blocs que, si cal, es poden actualitzar per decret a excepció de les prestacions que hagen sigut reconegudes com a garantides per llei. En aquest sentit, la garantia d'aquestes prestacions per part de l'administració pública implica que, complint el conjunt de requisits d'accés per a cadascuna de les prestacions, poden ser exigibles com a dret subjectiu. D'altra banda, el conjunt de les prestacions condicionades només poden ser exigibles davant de l'Administració en cas del compliment de requisits d'accés i si hi ha disponibilitat pressupostària.

A més a més, per a la concreció del catàleg de prestacions, especialment per a l'especificació de les característiques, l'exigibilitat, les modalitats i els requisits d'accés i el finançament de cadascuna de les prestacions, s'estableix l'obligatorietat de desplegar la cartera de prestacions del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials amb la finalitat d'avançar en l'àmbit dels drets socials de la ciutadania.

## ESTRUCTURA FUNCIONAL I TERRITORIAL

L'organització funcional del model actual establert entre els serveis socials generals i els serveis socials especialitzats no ha donat resposta de manera eficient i eficaç a les necessitats socials de la ciutadania.

Aquesta situació s'ha traduït en l'augment de les desigualtats al llarg del territori del País Valencià, especialment segons la grandària poblacional dels municipis. Així, els ajuntaments amb més grandària poblacional i els que tenen més capacitat econòmica han impulsat i finançat, per la seua banda, un nivell funcional amb la finalitat de prestar suport a les intervencions efectuades pels equips professionals de l'atenció primària per a afavorir la permanència de les persones en l'entorn de residència habitual a causa de l'absència d'aquest nivell.

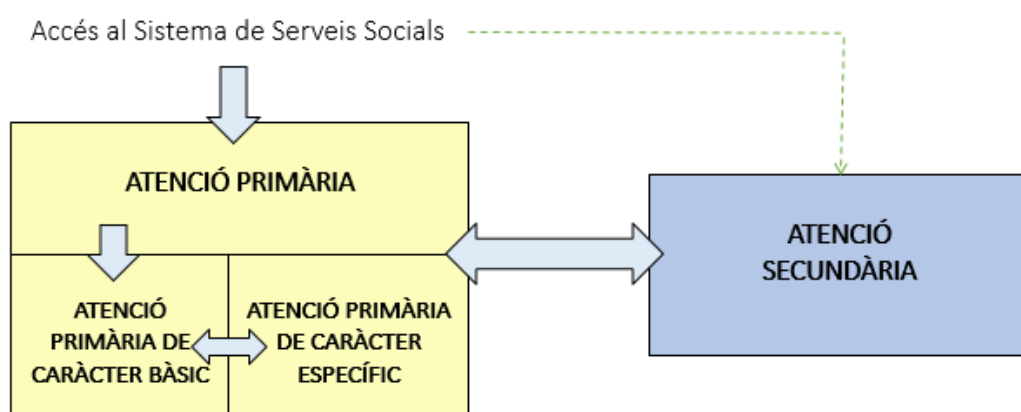
La manca d'aquest nivell funcional ha generat al mateix temps un desequilibri en els municipis valencians entre els ajuntaments que l'han desplegat segons les seues possibilitats i capacitats i els que no l'han pogut desplegar per qüestions econòmiques. Segons l'informe esmentat del síndic de Greuges (2013) “ [...] es comproven models organitzatius dels serveis socials municipals molt diferents. El criteri d'autonomia municipal no pot convertir-se en argument del manteniment de fórmules organitzatives que puguen afectar el dret dels ciutadans/anes de beneficiar-se d'uns serveis socials generals de qualitat”. Aquesta inestabilitat i fragilitat del sistema de serveis socials ha sigut condicionada per la falta de directrius de l'antiga Conselleria de Benestar Social per a garantir uns mínims de prestacions socials públiques i de qualitat per a tota la ciutadania del País Valencià.

En vista d'aquesta situació, el contingut legislatiu de les lleis de tercera generació destaquen en l'organització funcional a partir d'aquests preceptes i inclouen un nivell funcional entre l'atenció primària i l'atenció on cal més intensitat, anomenada secundària o especialitzada, segons la comunitat autònoma de referència. En aquest sentit, entre les lleis autonòmiques que inclouen aquest tercer nivell destaquen Galícia (2008), les Illes Balears (2009) i el País Basc (2008).

Així doncs, amb la finalitat d'evitar les desigualtats en el territori i afavorir la mateixa cobertura en condicions d'igualtat d'oportunitats i equitat, es planteja una organització

funcional basada en dos nivells —atenció primària i atenció secundària—, en què el primer se subdivideix en el nivell d’atenció primària de caràcter bàsic i l’atenció primària de caràcter específic. La prestació de més intensitat i especialització amb l’enfocament del treball comunitari reforça les funcions preventives d’intervenció de l’atenció primària i, a més a més, tot garantint la proximitat de l’entorn comunitari de les persones, deixa l’atenció secundària exclusivament per a les situacions en què calga una intensitat més elevada i una prestació de tipus residencial.

**Figura 3.1. Estructura funcional del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials**



Font: elaboració pròpia.

Cadascun dels nivells funcionals s’estructuren en serveis, entesos com la unitat organitzativa que proveeix una o més prestacions professionals, econòmiques o tecnològiques. Els serveis poden presentar diverses modalitats segons l’objecte que persegueixen, respecte a la població destinatària, la intensitat i la durada o la classe de prestació que articulen, i poden proveir-se a través de centres i programes. A continuació es presenta l’estructura funcional de cadascun dels subnivells de l’atenció primària:

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA



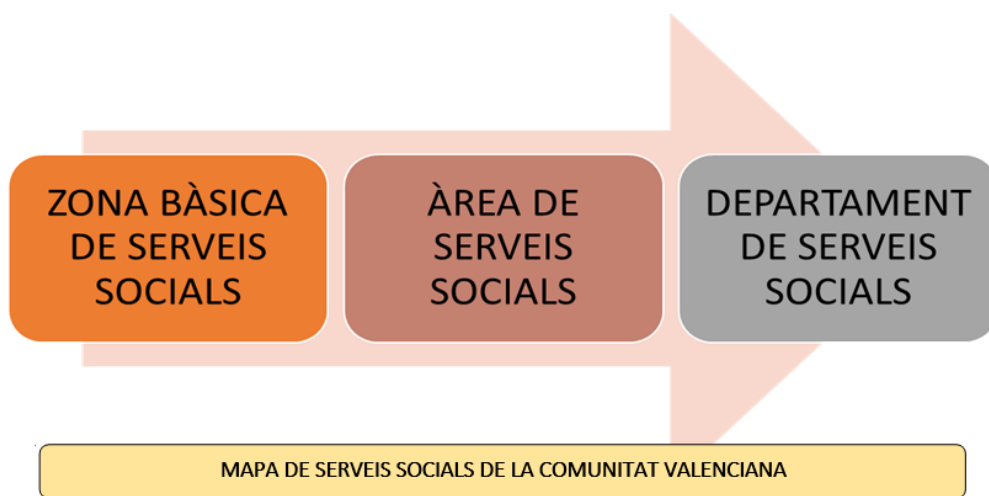
Figura 3.3. Serveis de l'atenció primària del sistema públic valencià de serveis socials



Font: elaboració pròpia.

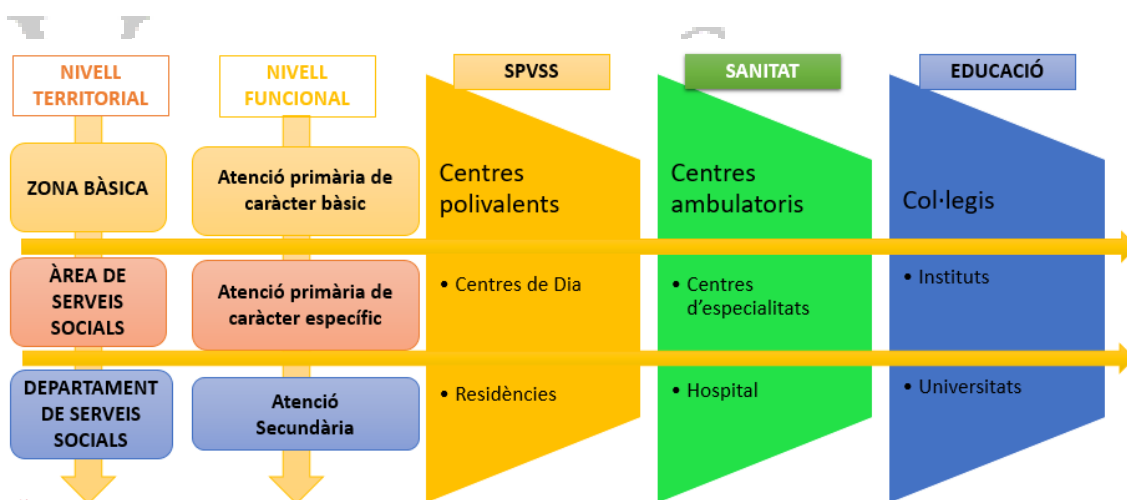
Vinculada a l'organització funcional, l'organització territorial al País Valencià s'ha caracteritzat per la inexistència i també per l'abandonament de les situacions dels municipis rurals. La manca d'una organització territorial regulada per un desplegament normatiu on s'especifiquen demarcacions territorials ha fet augmentar notablement les diferències entre els municipis, ja que cadascun s'ha desenvolupat segons les seues capacitats pressupostàries. Per aquest motiu, l'organització territorial es presenta formada per tres escales organitzatives, denominades zones bàsiques, àrees i departaments de serveis socials formades per municipis que es poden agrupar segons criteris demogràfics, geogràfics, de comunicació, funcionals, socials, d'accessibilitat, eficàcia i eficiència.

Figura 3.2. Estructura territorial del sistema públic valencià de serveis socials



Font: elaboració pròpia.

Figura 3.3. Estructura funcional i territorial dels sistemes de protecció social



Font: elaboració pròpia.

El desenvolupament de l'organització territorial es regula amb l'aprovació del mapa de serveis socials (Decret 34/2021, de 26 de febrer, del Consell, de regulació del mapa de serveis socials de la Comunitat Valenciana), de la mateixa manera que succeeix amb les altres legislacions autonòmiques en matèria de serveis socials com Castella i Lleó (2010), Aragó (2009), Cantàbria (2007), Castella-la Manxa (2010), Galícia (2008), les Illes Balears (2009), La Rioja (2009), Navarra (2006), el País Basc (2008) i Catalunya (2007), i de la mateixa manera que es regulen les demarcacions territorials a través del Sistema Valencià de Salut.

Els resultats d'aquesta organització territorial es tradueixen en més proximitat de totes les prestacions i serveis a la ciutadania. Així mateix, la nova estructura territorial garanteix la cobertura de les prestacions garantides de caràcter mínim incloses al catàleg i que poden ser complementades pel desplegament de carteres de prestacions de caràcter zonal.

### ESPAIS VULNERABLES

En aquest mateix apartat, juntament amb l'organització territorial, s'ha previst la necessitat



d'actuar en espais on es concentren les situacions de vulnerabilitat de la ciutadania. El marc normatiu actualment vigent en aquesta matèria és el Decret 157/1988, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'estableix el Pla conjunt d'actuació en barris d'acció preferent a fi de donar atenció a les desigualtats i els desequilibris socials en les zones suburbanes en contínua degradació.

L'augment de barris vulnerables al País Valencià ha comportat que, segons l'*Atlas de barrios vulnerables* (2015) del Ministeri de Foment, la nostra comunitat autònoma se situe entre les quatre primeres amb l'índex més alt de barris vulnerables.

Segons el *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España (2007)*, s'ha incrementat el nombre de barris o assentaments en situació de segregació, nuclis d'*infrahabitatge*, com també les condicions de deteriorament i degradació de l'hàbitat (instal·lacions, tipus o estat de l'edificació, equipaments, mitjans d'accés, etc.) on resideix la població gitana. Això representa un total de 101 barris o assentaments en fase de creixement (51 a la província de València, 47 a la d'Alacant i tres a la de Castelló) i 206 en fase d'estacionament (86, 83 i 37 respectivament).

En vista d'aquesta situació i a conseqüència de la inadequació del marc normatiu, la nova Llei de serveis socials inclusius estableix una actuació integral precedida d'un diagnòstic territorial en què es puguen determinar les necessitats, els fenòmens, els riscos, les tendències i les oportunitats en els àmbits d'educació, sanitat, urbanisme, social i cultural, laboral, econòmic, d'habitatge i dels que puguen ser pertinents per a adequar les actuacions i intervencions que promouen la inclusió social de la població resident en aquests espais.

#### **EQUIPS PROFESSIONALS I RÀTIOS**

La sintonia entre l'organització funcional i territorial establida és reforçada, a més a més, per l'establiment de ràtios dels equips professionals.

Al País Valencià, la llei 5/97 no fa esment de l'establiment d'una ràtio mínima per als equips professionals i, en conseqüència, el desplegament posterior de la llei ha sigut molt desigual entre els diversos municipis del territori.

Amb l'aprovació del model bàsic de serveis socials valencià (2017) es vol donar suport tècnic i supervisar el funcionament dels serveis socials bàsics, mitjançant la planificació i l'ajustament de la dotació de personal i de la cartera de prestacions, d'acord amb els criteris d'equitat territorial, descentralització i proximitat a la ciutadania. Entre els objectius més destacats hi ha desenvolupar una xarxa de professionals, redefinir i articular el marc de prestacions del sistema d'acció primària, elaborar un document guia per al desenvolupament de plans locals d'actuació social i consolidar les partides pressupostàries necessàries per a l'adequada implantació del nou model social.

D'aquesta manera, el desenvolupament progressiu d'aquest model bàsic està en sintonia i sinergia amb el desplegament de les diverses normes legislatives,

organitzatives, de contingut tècnic i de tipus pressupostari en l'àmbit dels serveis socials, amb la finalitat d'aconseguir-ne la posada en funcionament.

En aquesta línia, la finalitat de reduir la sobrecàrrega de les persones professionals en serveis socials, el nou model garanteix les figures professionals de treball social, educació social, psicologia i integració social en tots els equips d'intervenció social d'atenció primària de caràcter bàsic.

Figura 3.4. Equip d'intervenció social



Font: elaboració pròpia.

Els equips d'intervenció social estan formats per persones amb titulació universitària en les disciplines o les àrees de coneixement de treball social, educació social i psicologia, i també en formen part persones amb formació professional en integració social. Els equips d'intervenció social poden incloure altres figures professionals amb titulació universitària en pedagogia i d'altres disciplines o àrees de coneixement procedents dels àmbits de les ciències socials i de la salut, entre d'altres. Igualment, poden incloure persones amb formació professional en l'àmbit de serveis socioculturals i a la comunitat, entre d'altres. Així mateix, l'entitat local pot sol·licitar modificacions en la composició de l'equip de professionals de forma motivada i segons les particularitats i les característiques de la població atesa, sempre d'acord amb la normativa en matèria de règim local i amb el principi d'autonomia local.

D'altra banda, la Llei de serveis socials inclusius preveu equips per a les diverses zones bàsiques regulades pel mapa de serveis socials amb la composició següent:

Figura 3.5. Equip de la zona bàsica de serveis socials



Font: Elaboració pròpia.

Amb la finalitat de garantir la qualitat, l'eficàcia i l'eficiència de les prestacions, la proximitat territorial i la cobertura de les necessitats socials de la zona bàsica dels serveis socials, i d'acord amb el model bàsic de serveis socials valencià esmentat prèviament de la Direcció General de Serveis Socials i Atenció a les Persones en Situació de Dependència, s'han indicat les ràtios següents mínimes del conjunt de professionals del equip d'intervenció social segons el nombre d'habitants de la mateixa delimitació geogràfica:

**Taula 3.1. Ràtios de professionals de l'equip d'intervenció social**

- a) Menys de 5.000 habitants: un professional per cada 1.250 habitants.
- b) Entre 5.000 i 9.999 habitants: un professional per cada 1.500 habitants.
- c) Entre 10.000 i 19.999 habitants: un professional per cada 1.750 habitants.
- d) Entre 20.000 i 34.999 habitants: un professional per cada 2.000 habitants.
- e) Entre 35.000 i 49.999 habitants: un professional per cada 2.250 habitants.
- f) Entre 50.000 i 99.999 habitants: un professional per cada 2.500 habitants.
- g) Més de 100.000 habitants: un professional per cada 3.000 habitants.

Font: elaboració pròpia.

**Taula 3.2. Ràtios de suport administratiu i jurídic**

A més a més, l'equip de professionals de la zona bàsica de serveis socials <b>ha de tenir:</b>	
<b>SUPORT ADMINISTRATIU</b>	Una persona de suport administratiu per cada 5.000 habitants. En el cas de més de 50.000 habitants, aquesta ràtio es pot ampliar segons les necessitats, les característiques i el territori.
<b>SUPORT JURÍDIC</b>	Els equips professionals de zona bàsica han de tenir, a més de l'equip indicat en aquest article, una persona de suport jurídic per cada 20.000 habitants. En el cas de zones bàsiques de menys de 20.000 habitants, el suport jurídic s'ha de garantir a través de la persona de l'àrea de serveis socials a què pertanga, segons s'establisca reglamentàriament. Així mateix, en el cas de més de 50.000 habitants, aquesta ràtio es pot ampliar segons les necessitats, les característiques i el territori.

Font: elaboració pròpia.

Com a resultat d'aquestes ràtios i amb la població del País Valencià per al 2017, aquesta comunitat se situa entre les comunitats autònomes capdavanteres de l'Estat amb Galícia, el País Basc, Castella i Lleó i Catalunya, entre d'altres, amb una ràtio mínima estimada d'una persona professional de l'equip d'intervenció social per cada 1.950 habitants per a l'any 2021; i amb una ràtio d'una persona professional de l'equip d'intervenció social juntament amb el suport jurídic i administratiu per cada 1.391 habitants per a la mateixa població esmentada.

L'establiment d'aquestes ràtios introdueix també un component fonamental propi d'altres sistemes de protecció social, com succeeix amb el sistema educatiu o el sistema sanitari, on es fixen unes ràtios professionals per tal de garantir la sostenibilitat dels sistemes i l'exercici professional dut a terme en cadascun. En aquest sentit, es considera pertinent i prioritari establir aquestes ràtios professionals per llei a fi de garantir una cobertura mínima de persones professionals del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials per als diversos territoris del País Valencià, amb criteris d'equitat, igualtat d'oportunitats i justícia social.

L'establiment d'aquestes ràtios professionals afavoreix tant el foment de les actuacions de caràcter professional davant les actuacions basades en la gestió de les prestacions

com la reducció de les desigualtats amb la dotació de personal entre els diversos municipis. Els mínims fixats poden ser complementats per les diverses entitats locals.

No obstant això, la grandària i la composició dels equips de les zones bàsiques i de les àrees de serveis socials s'han d'ajustar a les característiques, les necessitats i la població de l'àmbit territorial de referència.

En comparació amb les altres comunitats autònomes, les legislacions de tercera generació han fet esment dels perfils professionals, bé per llei com és el cas del País Basc (2008) o les Balears (2009), així com algunes especificitats en aquest aspecte com en el cas d'Extremadura, o bé pel desplegament normatiu posterior com succeeix en el cas de Madrid, Múrcia, Catalunya, Navarra i Andalusia.

El caràcter multidisciplinari d'aquests perfils professionals s'orienta a donar resposta a la diversitat social de les necessitats socials actuals des del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, recupera la centralitat de la persona en tot el sistema, li garanteix els seus drets i li ofereix una atenció continuada de caràcter integral.

#### **MODEL D'INTERVENCIÓ, PROFESSIONAL DE REFERÈNCIA I ÈTICA**

Segons l'article 11 de la Llei 5/1997, el model d'intervenció es fonamenta en actuacions de caràcter preventiu, assistencial i rehabilitador. La pèrdua de la integralitat i de la perspectiva holística en aquest sentit es recupera en la Llei de serveis socials inclusius conjuntament amb l'enfocament comunitari com a model bàsic de referència en l'actuació dels serveis socials, fonamentat en la necessitat de garantir l'atenció de les persones usuàries en el seu entorn habitual i posant en funcionament els recursos presents al territori que afavoreixen la inclusió social i la promoció de l'autonomia personal.

No obstant això, el model d'intervenció dels serveis socials especialitzats establert en la Llei 5/97 està fonamentat en sectors poblacionals que, per les seues condicions, edat, sexe, diversitat funcional, país d'origen o altres circumstàncies de caràcter social, cultural o econòmic, requereixen una atenció més específica, segons estableix l'article 13 de la llei esmentada. En la mateixa línia, en els articles successius s'assenyalen els col·lectius poblacionals susceptibles de ser atesos pels serveis socials com ara la família,



la infància i la joventut, tercera edat, drogodependents, persones amb malalties terminals, dones, minories ètniques i altres col·lectius amb risc de marginació.

Les actuacions realitzades fins ara pels equips professionals han anat marcades i condicionades per l'existència de protocols per sectors, protocols que accentuen la complexitat de les intervencions perquè hi ha una gran diversitat en les situacions que atenen els serveis socials.

Així doncs, cal que les actuacions professionals desenvolupades pels equips estiguen sota un marc general basat en les necessitats socials de la ciutadania enfront de les intervencions per sectors. L'ordenació dels serveis socials per sectors ha afectat directament les possibilitats d'intervenció amb un enfocament centrat en la persona, ja que un mateix col·lectiu pot presentar diverses necessitats socials que cal atendre amb un enfocament comunitari, amb una perspectiva holística i amb una atenció integral i continuada. Aquest enfocament és el que correspon a les lleis de tercera generació esmentades més amunt, com també al plantejament de la Llei de serveis socials inclusius.

Un model d'intervenció que, a més d'assentar uns principis d'intervenció coherents amb l'estructuració i visió del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, parteix d'una planificació al mateix temps basada en les necessitats socials de la ciutadania, com es detalla en l'apartat següent.

Paral·lelament, i en coherència amb els drets de les persones usuàries, s'estableix la figura del professional de referència exercida per una persona titulada en Treball Social a fi d'establir una persona interlocutora principal que vetle per la coherència, per la coordinació amb els altres sistemes de protecció social, per la globalitat i per la continuïtat del procés d'atenció social. La mancança fins al moment d'aquesta figura professional ha conduït generalment a la desorientació de les persones usuàries respecte a un professional que pugui informar, orientar i assessorar al llarg del procés d'intervenció respecte a les possibilitats, prestacions i serveis al seu abast. En sintonia amb les altres comunitats autònomes, Andalusia, Navarra, Catalunya, Cantàbria, País Basc, Galícia, Aragó i Madrid, fixen al seu marc legislatiu la figura d'un/a professional de referència.

En l'àmbit estatal, la Resolució de 23 d'abril de 2013, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es publica l'Acord del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència sobre criteris, recomanacions i condicions mínimes per a elaborar els plans de prevenció de les situacions de dependència i promoció de l'autonomia personal; dades bàsiques del sistema d'informació del SAAD i catàleg de referència de serveis socials, en l'annex II (línies generals d'actuació), punt 4 (criteris comuns de qualitat i bon ús dels serveis socials), apartat d) (qualitat dels serveis), punt 3 (existència del professional de referència) assenyalen que:

Les persones que accedeixen al sistema públic de serveis socials han de disposar d'un professional de referència que ha de ser un/a treballador/a social, almenys en l'àmbit dels serveis socials d'atenció primària, amb la finalitat d'assegurar la integralitat i la continuïtat de la intervenció. El professional de referència és responsable de la història social i efectua la interlocució principal que vetla per la coherència, la coordinació amb els altres sistemes de benestar i la globalitat del procés d'atenció.

En aquest sentit, la Llei de serveis socials inclou un apartat d'ètica professional. La creació del Comitè d'Ètica dels Serveis Socials dona sentit als principis amb la finalitat de vetlar pels drets de la ciutadania i de les persones professionals, amb la incorporació d'un conjunt de compromisos i deures propis de les deontologies professionals.

## **PLANIFICACIÓ**

La Llei 5/1997, en l'article 5 sobre les competències de la Generalitat, estableix en l'apartat a) la competència d'elaborar el Pla general de serveis socials de caràcter plurianual que tindria com a objectiu reduir els desequilibris territorials i les deficiències estructurals en aquesta matèria en l'àmbit del País Valencià.

Tanmateix, no s'ha elaborat cap pla general i en l'àmbit de la planificació del sistema únicament disposem de dos documents, amb data de publicació anterior a l'aprovació de la Llei: el Pla d'actuació de serveis socials (1989) i la Mapificació de serveis socials (1991).

La inexistència de previsió i prevenció en les actuacions, com també els greus desequilibris territorials, ha causat un desenvolupament desigual dels serveis socials generals al País Valencià (síndic de Greuges, 2013).

Cal afegir a aquesta qüestió “una distribució territorial insuficient, amb l’absència d’una planificació territorial de serveis socials especialitzats i d’un estudi actualitzat de les zones amb més risc d’exclusió, barris degradats, bosses de pobresa, infància en risc, tot allò que hauria d’aportar informació i criteri per a elaborar el Pla general de serveis socials” (síndic de Greuges, 2013: 9).

L’actualització constant d’aquests instruments són de gran rellevància per al diagnòstic de les necessitats de la ciutadania, la seua adequació i justificació de la ubicació.

Amb aquests preceptes, s’estableix un model de planificació basat en l’evidència científica a partir d’un sistema d’indicadors on es puguen quantificar empíricament les situacions de vulnerabilitat de la ciutadania. En aquest procés s’ha de fer una avaluació prèvia diagnòstica de la gestió, dels recursos, de les necessitats i també de la prevenció i l’atenció a aquestes últimes, a fi d’elaborar un pla estratègic del qual podran derivar-se estratègies de caràcter territorial o sectorial, d’acord amb la realitat social del País Valencià. No obstant això, aquesta planificació estratègica preveu la participació de tots els agents del sistema, ja que es considera un valor imprescindible que cal tenir en compte en el disseny i l’avaluació d’aquest pla estratègic, atesa la seua experiència i coneixement professional des de la proximitat.

## **INSTRUMENTS TÈCNICS**

L’avanç de les noves tecnologies en l’àmbit dels serveis socials ha deixat desactualitzada la llei 5/97, ja que després de vint anys de vigència no s’ha creat una plataforma informàtica que pugui afavorir la reducció de la burocràcia institucional i, a més a més, facilitar la transversalitat de les actuacions amb els altres sistemes de protecció social.

La modernització dels sistemes d’informació comporta garantia d’una assistència i intervenció de qualitat i també d’una política pública eficaç, eficient i transparent.

La inexistència d’una plataforma informàtica d’informació de tota la comunitat autonòmica també afecta la qualitat perquè no permet disposar de dades estadístiques

a partir d'indicadors que permeten fer una planificació i previsió de les actuacions per desplegar al territori.

Per a superar aquestes febleses que es presenten en el quefer quotidià dels equips professionals, la Llei de serveis socials inclusius estableix una plataforma informàtica anomenada Sistema d'Informació Valencià en Serveis Socials, on es recull el conjunt d'aplicacions integrades i interoperatives amb altres sistemes de protecció social com sanitat, per a l'adequada gestió del sistema. L'obligatorietat d'ús d'aquesta plataforma per a totes les persones professionals del sistema vol superar les dificultats d'obtenir dades científiques i estadístiques sobre les actuacions fetes als municipis amb la finalitat d'emprar-les per a la posterior planificació dels recursos, prestacions i serveis dirigits a la ciutadania.

A més a més, també es regulen tres instruments tècnics que permeten la coherència del sistema i la reducció de la burocràcia institucional, com ara la targeta d'informació personalitzada com a document identificador de la ciutadania d'acord amb les dades contingudes en el sistema d'informació poblacional, la qual cosa facilitarà l'accés al Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, facilitarà la continuïtat del pla personalitzat d'atenció social i facilitarà l'homogeneïtat de la informació existent al sistema. Aquest pla es constitueix com el segon instrument tècnic que podrà ser de caràcter individual, familiar o, si s'escau, d'unitats de convivència, dissenyat per a garantir el caràcter integral de l'atenció i la continuïtat de les actuacions i intervencions professionals dels diversos equips entre els nivells funcionals, com també en els altres sistemes de protecció social involucrats. En tercer i últim lloc, la història social única es presenta com l'element comú a les persones usuàries del sistema, en la qual es detallarà el conjunt d'informació i documents de cada intervenció professional que continguin les dades, les valoracions i la informació rellevants sobre la situació de les persones en qüestió.

#### **MECANISMES DE COORDINACIÓ, COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ INTERINSTITUCIONAL, INTERDEPARTAMENTAL I INTERSECTORIAL**

La Llei 5/97 no estableix mecanismes eficients i eficaços de coordinació, col·laboració i cooperació per al conjunt del sistema de serveis socials.

Atesa l'existència de diversos agents i sistemes de protecció que persegueixen objectius compartits, com ara la inclusió social, la igualtat i la cohesió social, entre d'altres, la Llei de serveis socials inclusius preveu mecanismes de coordinació en tres àmbits: interinstitucional, interdepartamental i intersectorial.

Com a resultat, s'estableixen mecanismes de coordinació de caràcter interinstitucional i interdepartamental per a poder establir sinergies i evitar duplicitats en les intervencions, ja que la interdependència entre les administracions públiques és cada vegada més visible i necessària per a la consolidació del sistema de protecció social en matèria de serveis socials. L'establiment d'aquests mecanismes, d'acord amb el principi de coordinació, persegueix garantir l'eficàcia, l'eficiència i la coherència del funcionament dels serveis socials, i que entre els sistemes es puguen desenvolupar instruments conjunts d'actuació i també, si escau, convenis de col·laboració.

En aquest sentit, de la mateixa manera que els serveis socials regulen els mecanismes de coordinació entre les administracions públiques competents en l'àmbit dels serveis socials, la Llei de serveis socials inclusius, amb una orientació centrada en la persona, i tenint en compte la naturalesa de les seues situacions en matèria d'educació, sanitat, habitatge, ocupació i formació i justícia, es considerarà adient i pertinent la creació de l'Òrgan de coordinació i col·laboració interadministrativa en serveis socials (Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials). Aquest és l'instrument vehicular de la coordinació entre les diverses administracions públiques competents o amb atribucions en matèria de serveis socials, així com els ajuntaments de més de 100.000 habitants i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies. En el sistema s'estableixen competències i responsabilitats entre les diverses entitats locals i la Generalitat Valenciana, on es fa necessària l'actuació conjunta dels diferents nivells i en què la rellevància es focalitza en la cohesió i la unitat d'acció a fi d'afavorir l'atenció dispensada a la ciutadania.

Aquest Òrgan de coordinació, juntament amb els altres mecanismes de coordinació, col·laboració i cooperació, es tradueix en una millora en la qualitat de vida de les persones, amb una millor atenció de caràcter integral i multidisciplinari entre els sistemes i les polítiques públiques, redueix la burocràcia i dignifica les situacions de vulnerabilitat de les persones ateses.

En última instància, atesa la importància de la col·laboració de la iniciativa privada en el sistema públic valencià de serveis socials, també es fixen mecanismes de coordinació amb les actuacions del tercer sector d'acord amb la planificació i l'organització del sistema, en coherència amb l'estructuració, el desenvolupament i l'ordenació del sistema.

Per aquests motius, el nou model de serveis socials situa les persones al centre del sistema, estableix sinergies entre els sistemes de protecció social i ressalta com a valor els coneixements i les intervencions de les persones professionals, traduïts a la ciutadania com una millora en l'atenció amb una perspectiva multidisciplinària i amb reducció de la burocràcia.

### **COL·LABORACIÓ DE LA INICIATIVA PRIVADA**

La col·laboració de la iniciativa privada ha sigut de gran rellevància en el període de desplegament de la Llei 5/1997. En la línia de l'argumentació del síndic de Greuges, l'augment d'aquestes entitats i institucions ha sigut resultat de la falta de capacitat de proporcionar resposta a les necessitats socials des del Sistema Públic de Serveis Socials actualment vigent.

Atès el paper fonamental del tercer sector en el sistema actual, es preveuen diversos mecanismes de col·laboració i de coordinació entre l'administració pública i la iniciativa privada com ara: l'acció concertada, la contractació i el foment de la iniciativa social mitjançant subvencions, convenis i acords de col·laboració.

El paper de la iniciativa social en la configuració del sistema i la importància de les organitzacions que constitueixen el tercer sector, com a agents col·laboradors amb l'Administració, subratllen que el seu paper i les funcions que presten a favor de les persones constitueix un element de cohesió que ajuda a formar el teixit social, gràcies a la seua labor complementària per a garantir la inclusió social.

En conseqüència, l'acció concertada és una forma de provisió de serveis alternativa a la gestió directa o indirecta dels serveis públics, de la qual l'administració pública es pot valdre amb la finalitat de satisfer les necessitats socials de la ciutadania, especialment en la concertació de places i serveis de col·lectius com ara persones majors o amb

diversitat funcional, entre d'altres, quan els centres de titularitat pública són insuficients per a atendre la demanda existent i les necessitats socials de la població.

Per aquest motiu, l'acció concertada es presenta en la Llei de serveis socials en coherència amb el Decret 181/2017, com el marc per a donar la cobertura jurídica adequada a l'acció social concertada en matèria de serveis socials, efectuada amb les garanties adequades d'eficiència per a l'interès públic i podrà finançar els dispositius de les entitats d'iniciativa social que presten serveis a les persones amb un seguiment continu per part de l'administració pública, a fi de garantir la qualitat en la provisió de les prestacions i serveis i vetlar pels drets de les persones usuàries i professionals en aquests centres.

### **QUALITAT DELS SERVEIS SOCIALS**

A hores d'ara no hi ha cap document que pugua mesurar ni avaluar la qualitat del sistema de serveis socials ni tampoc la provisió de les prestacions i els serveis a la ciutadania. No s'han implantat sistemes de qualitat on es recullen les aportacions dels grups d'interès (professionals, persones usuàries i entitats d'acció social).

Això ha derivat en la mancança que tenen els ajuntaments de disposar d'estàndards de qualitat a partir dels quals puguen analitzar i avaluar els seus serveis i prestacions i, en conseqüència, cada ajuntament, segons les seues possibilitats, ha elaborat formes pròpies de recollida i anàlisi de dades.

Per aquest motiu, al País Valencià s'opta per la qualitat en la provisió de les prestacions i a través de la millora contínua de la formació de les persones professionals de serveis socials, així com en la realització de projectes i programes d'investigació. En aquest procés és de gran pertinència la creació de l'Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat en Serveis Socials. Aquesta entitat permetrà la creació i transmissió del coneixement científic a través de la investigació; s'establiran xarxes de coneixement i les universitats públiques col·laboraran amb les administracions públiques i altres entitats que per raó del seu quefer siga d'interès. A través d'aquest Institut es garantirà la formació contínua de les persones professionals del sistema públic valencià de serveis socials per a actualitzar coneixements d'acord amb les situacions canviants de la

ciutadania, i també oferirà la possibilitat de perfeccionar el desenvolupament professional i tècnic.

## **PARTICIPACIÓ CIUTADANA**

Respecte a la participació de la ciutadania, la Llei 5/1997, capítol I, títol IV, regula la creació del Consell Valencià de Benestar Social, establert com a màxim òrgan de participació social, assessorament i col·laboració de la Generalitat en les activitats que puguen incidir en el camp dels serveis socials. Malgrat el desplegament normatiu i la creació d'aquesta entitat, el Consell ha mancat de contingut per a establir mecanismes de col·laboració amb les entitats autonòmiques i municipals.

No obstant això, la inexistència de cobertura jurídica en matèria de drets, en aquest cas de participació en matèria de serveis socials s'ha vist superada amb el dret de la ciutadania en la Llei de serveis socials inclusius amb l'establiment d'un dret específic per a intervenir en els òrgans de participació existents.

A més a més, atesa l'amplitud i diversitat de col·lectius vinculats a l'àmbit dels serveis socials, actualment assistim a l'existència de múltiples òrgans de participació, especialment en l'àmbit relatiu a la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives.

Segons un estudi del Grup IPRODES de la Universitat de València, *Òrgans formals i xarxes de participació ciutadana del govern de la Generalitat Valenciana (2017)*, elaborat amb la col·laboració de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, s'ha configurat un mapa de participació ciutadana dels òrgans formals de la Generalitat Valenciana on es detallen les dades següents per a la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives:

Un total de 17 òrgans de participació que representen el 17,8% del total del Govern valencià i que se subdivideixen en:

- Huit consells sectorials (47,1%).
  - Una comissió mixta, una taula i un comitè, en què cadascun d'aquests òrgans representen el 5,9%.
- Quatre observatoris (23,5%).
- Dos fòrums (11,8%).



Aquestes estructures de participació, tenen assignades 130 funcions en què intervenen 85 agents i aporten un total de 368 membres. No obstant això, el repartiment de les funcions entre els diversos òrgans es manifesta de manera desigual perquè en alguns casos es defineixen de forma molt concreta i limitada, mentre que en d'altres es defineixen de manera genèrica i oberta, d'acord amb l'estudi esmentat sobre els òrgans formals.

En aquesta línia, per a recuperar la visió integral i holística de la participació ciutadana, s'estableix el Consell Valencià d'Igualtat, Inclusió i Drets Socials com a òrgan superior de participació en matèria de serveis socials, entitat que té assignat un contingut mínim que serà complementat reglamentàriament, amb l'objecte de concretar les funcions assignades a aquest òrgan respecte als aspectes informatius, consultius i executius.

A més a més, a fi de garantir la participació ciutadana des de l'àmbit més pròxim a la ciutadania, es regulen normativament els consells de caràcter zonal i també la participació en els centres de titularitat pública i privada.

La inclusió de la participació ciutadana, tant per tradició legislativa com per similitud amb altres lleis autonòmiques, s'orienta a garantir el marc normatiu necessari per a esperonar i involucrar les persones en la presa de decisions, de manera que participen al llarg tant del procés d'intervenció, en el cas de les persones usuàries, com mitjançant els òrgans establits per a participar en el sistema públic valencià de serveis socials.

## **INSPECCIÓ**

En el desplegament del marc inspector de la Llei 5/97 s'esmentava la funció inspectora, el sistema d'infraccions i sancions com a garantia de coneixement i seguretat jurídica per a les persones titulars dels serveis socials i el compliment de la qualitat d'aquests serveis.

Malgrat aquestes especificacions, la diversitat de les situacions a què s'ha aplicat o pot aplicar-se el règim sancionador necessita actualitzar-se a fi de poder adaptar-se a l'objecte de la inspecció orientat a l'assessorament, l'assistència tècnica, la vigilància, el control i la comprovació de l'observança, així com el compliment de la normativa vigent en matèria de serveis socials. Aquesta actualització contribueix al bon funcionament

dels serveis socials al País Valencià, garanteix els drets de les persones usuàries i millora de manera contínua el nivell de qualitat en l'atenció i en la prestació dels serveis socials.

Amb el nou marc normatiu, s'ha produït l'actualització de les quanties econòmiques de les sancions establides legislativament en matèria de serveis socials, respecte a les altres lleis de tercera generació esmentades més amunt. No obstant això, la fixació de les quanties encara queda lluny de les establides legislativament en aquestes comunitats autònomes, però van en la línia d'establir quanties econòmiques pròpies del marc estatal.

Paral·lelament, la Llei 5/1997 regulava, en la disposició transitòria segona, una ràtio d'un professional d'inspecció per cada 250.000 habitants. Aquesta ràtio es va assolir l'any 2017, és a dir, vint anys després de l'aprovació de la Llei.

En aquest sentit, en vista del llarg període d'incompliment d'aquesta ràtio, la Llei de serveis socials inclusius ha establert un professional d'inspecció per cada 150.000 habitants en un període màxim de tres anys.

#### **GARANTIA DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS**

La regulació de finançament públic en matèria de Serveis Socials establert en el marc legislatiu de la Llei 5/1997, subratlla el caràcter plurianual previst per la Generalitat Valenciana respecte a les entitats locals i la iniciativa privada, amb l'objecte de dotar el sistema d'estabilitat.

La falta de concreció sobre els principis i les fonts de finançament, com també sobre les obligacions de les administracions públiques en matèria de finançament, ha conduït a un desplegament desigual arreu del territori segons la grandària poblacional dels municipis. D'aquesta manera, els municipis de més grandària poblacional han tingut més capacitat econòmica per a fer funcionar els serveis socials, mentre que en els municipis més menuts, les dificultats en termes financers han sigut molt significatives. A més a més, el finançament del sistema no cobreix la demanda manifestada pel sistema i deixa de banda tota possibilitat d'atenció a una demanda potencial.

D'una banda, el síndic de Greuges refereix en l'informe esmentat que el Pla concertat no ha servit per a assegurar el desplegament dels serveis socials generals ni per a respondre a les necessitats de la ciutadania del País Valencià. D'altra banda, el Pla de

finançament concertat amb les entitats locals, regulat a l'article 8 de la Llei 5/1997, no s'ha elaborat encara, després de 21 anys de desplegament de la norma, la qual cosa ha generat un:

Sistema de finançament basat en subvencions anuals i que les entitats locals consideren inadequat perquè crea problemes considerables de gestió i inestabilitat del sistema. A aquest sistema de subvencions anuals, cal afegir-hi les subvencions convocades per altres organismes, principalment diputacions i la FVMP [...], procés que afegeix complexitat i dispersió al model de finançament dels serveis socials generals a la nostra comunitat. Les demores en el pagament de les subvencions a les corporacions locals són un plus afegit a la inestabilitat i les dificultats de sostenibilitat del sistema de serveis socials (síndic de Greuges, 2013, p. 9).

Així doncs, des de l'any 2015 fins al 2018 s'ha incrementat el pressupost de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives en un 42%. Concretament, per al mateix període s'ha incrementat un 327% el pressupost per al personal de serveis socials generals. Una inversió que ha significat l'últim any 41 milions d'euros, xifra que multiplica per quatre el pressupost fixat per a l'any 2015.

En la mateixa línia, la Llei de serveis socials inclusius estableix un sistema de responsabilitat financera compartit a fi de garantir l'estabilitat del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, amb un increment continu del pressupost anual i amb la col·laboració de totes les administracions públiques valencianes.

A més a més, la concreció de les fonts de finançament, com ara els pressupostos de la Generalitat, els pressupostos d'ajuntaments, diputacions provincials i les altres entitats locals valencianes, com també les aportacions finalistes dels Pressupostos generals de l'Estat i de la Unió Europea, té com a finalitat assentar les bases de garantia financera del sistema.

L'establiment d'obligacions a les administracions públiques en matèria de finançament s'orienta a assegurar els drets de la ciutadania de rebre les prestacions reconegudes al catàleg de prestacions del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, vetlar per aquests drets i pel funcionament adequat dels serveis socials competència seua. A continuació, els crèdits que les administracions públiques del País Valencià consignen per al finançament de les prestacions garantides tenen la consideració d'ampliables, és a dir,

el reforç i la garantia del dret subjectiu per a canviar l'actual sistema sotmès a pressupost. De la mateixa manera que succeeix amb el sistema sanitari, el sistema educatiu o el sistema de pensions, en la Llei 22/2017, de 29 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2018, en l'article 22 (sobre les ampliacions de crèdit) s'estableixen els apartats respecte a l'increment dels crèdits vinculats al pagament de les pensions per ancianitat o malaltia (art. 22.e), els crèdits destinats a la cobertura del programa de gratuïtat de llibres de text i altres materials curriculars (art. 22.h) i el pagament de productes farmacèutics procedents de receptes mèdiques i els destinats a la cobertura d'ajudes vinculades a la pobresa farmacèutica (art. 22.j).

Per aquests motius es proposa un model de finançament orientat a la garantia del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials amb un tractament just per a atendre les necessitats socials actuals de la ciutadania, a partir de l'increment del pressupost de la Generalitat Valenciana per al personal de serveis socials generals dels municipis, la fixació de crèdits que es consignen tindran la consideració de crèdits ampliables, atès que reforcen el dret subjectiu de la ciutadania respecte al sistema discrecional actualment vigent. Les especificacions financeres en matèria de serveis socials es regulen en el Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials, i estableixen un model semblant a l'implementat a Catalunya amb la fórmula dels contractes-programa. Aquests contractes es defineixen de la manera següent segons l'article 11 del decret esmentat:

Aquells convenis interadministratius plurianuals subscrits per a la gestió de l'execució de les prestacions en matèria de serveis socials, amb la finalitat de regular les relacions jurídiques i financeres, així com les relacions de col·laboració interadministratives, en matèria de serveis socials.

Serà preceptiu l'ús dels contractes programa per part de l'Administració de la Generalitat i les diputacions provincials com a instrument per a regular el finançament als municipis i mancomunitats per a la prestació de serveis socials.

En conseqüència, el projecte normatiu té per objectiu aprovar una nova norma amb rang de llei amb la qual es vol donar resposta a les noves realitats socials que han emergit les últimes dècades, construint i contribuint a la vertebració del nou model social valencià.

Per tots aquests motius, la Llei de serveis socials inclusivament comporta passar d'una llei de primera generació a una llei de tercera generació, una regulació normativa que permeti la consideració del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials com el quart pilar de protecció social de l'estat social i democràtic de dret.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Abramovich, V. i Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Aguilar Hendrickson, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundació FOESSA. Disponible ací: <http://bit.ly/2pZdE17>

Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Arias Astray, A. et al. (2004). "La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de primera y segunda generación en España". *Portularia*, núm. 4, 507-518.

Associació de Directores i Gerents de Serveis Socials (2018). Informe DEC. <https://directoressociales.com/indice-dec/>

Associació de Directores i Gerents de Serveis Socials (2020). Informe DEC. <https://bit.ly/3aPyX5d>

Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

MacCormick, N. (1988). "Los derechos de los niños: una prueba de fuego para las teorías de los derechos". *Anuario de Filosofía del Derecho*, 5, 293-306.

Martínez-Martínez, L. (2017). *Definición de las necesidades sociales para un nuevo desarrollo del sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, desde una metodología participativa*. Tesis doctoral. València: Universitat de València.

Merton, R. (1964). *Estructuras sociales*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Pisarello, G. (2011). *Los derechos sociales en tiempos de crisis: resistencia y reconstrucción*. Barcelona: Observatori DESC.

Pisarello, G. (2009). "Los derechos sociales y sus *enemigos*: elementos para una reconstrucción garantista". En Valiño, V. (coord). *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*. Barcelona: Observatori DESC.

Vilà Mancebo, A. (2012). "La nueva generación de las leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo". *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar (Azarbe)*, núm. 1, p. 143-155.



The seal of the University of Valencia is a large, circular emblem in the background. It features a central shield with a crown on top, surrounded by the Latin text 'FERDINANDVS DEI GRÆ RE X ARAGONVM • ALEXANDER PP VNI VERSITINVS'.

**TEMA 4. EL FUTUR DE LA PROTECCIÓ  
SOCIAL: QÜESTIONAMENTS ACTUALS  
DELS ESTATS DEL BENESTAR**

---

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

## Contingut de la guia docent

L'intens debat suscitat sobre la reforma de la protecció social dels estats del benestar ha tingut com a objectiu reconsiderar i revisar la naturalesa dels estats assistencials o estats providència. Els qüestionaments que s'han produït des dels anys vuitanta han comportat una revisió dels valors i objectius d'aquest model històric d'Estat. Les controvèrsies i observacions es produeixen des del moment mateix que va aparèixer. La denominada **crisi de l'estat del benestar** és permanent i el seu **qüestionament té diverses perspectives socials, acadèmiques i processos històrics** que influeixen en aquest procés de manera determinant. En aquest tema es fa una primera aproximació al debat i als interrogants sobre el futur d'aquest model d'Estat.

---

### ÍNDIX DE CONTINGUTS

4.1. LA CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR .....	109
4.2. EL PUNT DE PARTIDA. EL FUTUR DE LA PROTECCIÓ SOCIAL.....	112
EL SISTEMA EDUCATIU .....	115
EL SISTEMA D'HABITATGE .....	119
4.3. EL FUTUR DE L'ESTAT DE BENESTAR: LA COVID-19 I EL REpte DELS SISTEMES DE PROTECCIÓ SOCIAL A ESPANYA.....	124

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



## 4.1. LA CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR<sup>10</sup>

La crisi de l'estat del benestar, que comença a produir-se en les societats desenvolupades a conseqüència de la globalització i la submissió de les polítiques econòmiques, monetàries, laborals i socials de cada país a les exigències dels grans blocs polítics i econòmics, ha significat la fi de l'autonomia de l'Estat per a dissenyar la seua pròpia política econòmica i sistemes de protecció social. La política prioritària de creació d'ocupació, que ha constituït l'eix central de les polítiques del benestar fins a mitjan anys setanta, es veu supeditada a les exigències monetàries i al funcionament del lliure mercat, que com a resultat del desenvolupament de la tecnologia de la informació ha adquirit una dimensió sense límits, i els intercanvis es produeixen a escala mundial, cosa que dona origen a un moviment vertiginós d'intercanvis de capital, mercaderies i persones.



A partir de la dècada dels anys setanta comença a produir-se un ajust i reestructuració dels sectors productius com a resultat de la incorporació de les noves tecnologies i del desenvolupament d'un mercat nacional cada vegada més internacionalitzat i globalitzat. Les

planificacions econòmiques i les polítiques socials no aconsegueixen els objectius previstos a causa dels desajustos que es produeixen en les economies dels països desenvolupats, la qual cosa dificulta les previsions a curt i llarg termini.

La intervenció de l'Estat és més necessària durant els períodes de recessió econòmica, no sols per a dinamitzar el mercat, sinó també per a fer front a les conseqüències socials que els desajustos econòmics van provocant, amb mesures de política i protecció social. Aquestes actuacions públiques han originat un fort creixement de la inversió pública, a conseqüència de l'ampliació dels sistemes de protecció social, que s'ha produït per a evitar que la crisi econòmica pugui conduir també a una crisi social. El

<sup>10</sup> Per a l'elaboració d'aquest apartat hem pres com a punt de partida el llibre de Gómez Bahillo, C. (2001). *Globalización y crisis del estado del bienestar*.

període d'ajust i d'adequació de les economies nacionals al nou context internacional es va fent llarg, per això els estats han anat adquirint uns índexs d'endeutament elevats, endeutament que els ha obligat, en els últims anys, a promoure polítiques restrictives concretades en la disminució i descens dels nivells de protecció social. Aquesta situació ha provocat debat sobre la viabilitat de l'estat del benestar, a curt i llarg termini, en trobar-se els governs amb dificultat per a disposar dels recursos financers necessaris per a desplegar-lo.

El model keynesià sobre el qual es fonamenta l'estat del benestar, i que es desenvolupa a partir de la II Guerra Mundial, atorga a l'Estat una funció interventora que es podria concretar en dos àmbits:

1. Política econòmica, per mitjà de la qual l'Estat es converteix en un element dinamitzador del sistema econòmic, en què l'objectiu prioritari és el manteniment de l'activitat impulsant la producció, orientant la política de despesa i d'inversió i corregint els desajustos que es van produint en el sistema. L'Estat adquireix la funció de reactivar l'economia, especialment en els moments en què el creixement constant no està garantit a causa de les fluctuacions a què el mercat està sotmès.

2. Política social a fi d'aconseguir:

- a) Distribució de la renda, mitjançant el finançament d'un ampli sistema de serveis socials de caràcter assistencial i un nou sistema de seguretat social, articulat a l'entorn del principi de repartiment que ha anat substituïnt el de les assegurances privades.

- b) Promoure la plena ocupació establint una política de concertació social que garantisca salaris elevats i altres avantatges laborals.

- c) Possibilitar els recursos suficients per a fomentar el consum intern i contribuir al manteniment de la productivitat.

Totes dues polítiques, l'econòmica i la social, requereixen una política fiscal basada en un sistema progressiu i personalitzat que permeta generar recursos suficients per a finançar la política econòmica i social.

La intervenció de l'Estat com a regulador de la vida econòmica es justifica per tres raons: primera, per a fer compatible la manera de producció capitalista —en què preval la lògica del benefici— i el sistema democràtic —en què preval la lògica de la participació i de la redistribució—; segona, per a fomentar l'activitat econòmica i aconseguir la consecució de la plena ocupació; i tercera, per a evitar el conflicte social —tan intens en el període anterior a la Segona Guerra Mundial— allunyant els perills revolucionaris i proporcionant unes certes quotes de benestar i seguretat a tots els sectors socials.

Tot això ha significat que els estats de les societats occidentals avançades hagen hagut d'aplicar, durant els últims anys, una política econòmica basada en inversions públiques i bonificacions fiscals amb la finalitat de garantir, en primer lloc, els beneficis empresarials i possibilitar els processos d'acumulació de capital, i contribuir d'aquesta manera a reactivar l'economia; en segon lloc, fomentar l'ocupació, per mitjà d'exempcions fiscals o de subvencions, i evitar la destrucció massiva de llocs de treball derivada dels ajustos i les reconversions industrials; i finalment, possibilitar uns nivells d'ingressos que permeten el manteniment del consum interior i que contribuïsquen a dinamitzar el mercat i reactivar l'economia, especialment en els moments recessius del cicle. Però, al seu torn, han hagut de desplegar una política social i assistencial, cada vegada més àmplia, per a fer front a la desigualtat i marginalitat que el mateix mercat ha anat creant. Una política social per mitjà de la qual es desenvolupen els drets ciutadans, reconeguts en les constitucions dels diversos estats democràtics i que afecten àrees socials generadores de benestar i seguretat com ara educació, sanitat, pensions i habitatge. I també una política assistencial dirigida als grups en què els nivells de benestar es veuen més afectats per les fluctuacions del mercat i per la falta de recursos materials i personals.

### → El declivi de la cosa pública

El lliure mercat es converteix en l'eix del funcionament de l'economia neoliberal de final de segle, i això comporta la crisi de l'esfera pública, l'activitat de la qual s'ha anat reduint als sectors de productivitat més poc rendibles, deficitaris i que estan relacionats amb la protecció social i assistencial o, també, amb la prestació de determinats serveis

ciutadans que no interessin per l'escassa o nul·la rendibilitat per a la iniciativa privada. L'Estat es converteix en subsidiari d'aquelles activitats que, perquè són poc competitives, no interessin a l'empresa. D'altra banda, la consolidació d'un sistema de mercat global ha portat la privatització de sectors de productivitat, de caràcter estratègic, en què un percentatge important fins llavors era propietat de l'Estat o l'activitat estava sotmesa a una legislació específica, com és el cas de les empreses energètiques, de comunicacions, de telecomunicacions, etc.

La consolidació del mercat globalitzat ha comportat, per tant, en la major part dels països desenvolupats, la crisi de les polítiques públiques de desmercantilització i el desenvolupament d'un procés de privatitzacions que ha afectat principalment les branques de productivitat que, a conseqüència de la implantació de tecnologia avançada, són més rendibles i tenen una dimensió més competitiva en un mercat globalitzat. Ens trobem en una etapa de remercantilització social que ha originat això que s'ha denominat el *declivi de la cosa pública* i que ha comportat el desmantellament de l'estat del benestar o, si més no, del model existent en els anys seixanta.

## 4.2. EL PUNT DE PARTIDA. EL FUTUR DE LA PROTECCIÓ SOCIAL

La disciplina d'educació social juntament amb les altres disciplines vinculades al món social i en relació amb les persones, com ocorre amb medicina o infermeria, estan en un procés de reconstrucció, qüestionament i millora contínua. Els reptes socials que encara la societat també són reptes que cal considerar en les disciplines de les ciències socials. La constant variació de la realitat i les necessitats socials de les persones obliga a repensar l'agenda pública de govern i, alhora, les polítiques públiques, com també els nostres mètodes i instruments d'intervenció social.

***Com se sap l'evolució o la involució de les necessitats socials? Com se sap què passarà demà respecte a la protecció social d'un país?***

Els portals i webs institucionals de les administracions públiques (tant les locals com les estatals) ofereixen poques dades que puguin permetre radiografiar i analitzar les diverses necessitats poblacionals. En el cas dels serveis socials, generalment les dades es presenten per col·lectius poblacionals com ara infància, persones en situació de

dependència, persones amb diversitat funcional, supervivents de violència de gènere, etc. No obstant això, com hem vist al llarg del tema 3, els col·lectius poblacionals poden tenir necessitats compartides en detriment de la fragmentació i la segmentació de la societat en grups afins a una característica particular. Per a il·lustrar aquesta qüestió, a continuació presentem un exemple de com es podrien mesurar alhora tant les necessitats de col·lectius poblacionals com les necessitats en abstracte:

<b>COL·LECTIU POBLACIONAL</b>	<b>NECESSITATS</b>	<b>PRESTACIONS</b>
<b>PERSONES EN SITUACIÓ DE DEPENDÈNCIA</b>	<b>Atenció residencial</b>	Atenció residencial
	<b>Cura a domicili</b>	Servei d'ajuda a domicili
		Prestació vinculada al servei
		Assistència personal
	<b>(Con)vivència i relació social</b>	Prestació per a la cura en l'entorn familiar i suport a cuidadors no professionals
<b>Accedir a l'habitatge habitual</b>	Habitatges col·laboratius	
<b>DIVERSITAT FUNCIONAL</b>	<b>Formació ocupacional</b>	Prestació econòmica per a l'eliminació de barreres arquitectòniques
	<b>Atenció diürna</b>	Centre ocupacional
	<b>Rehabilitació</b>	Centre de dia
	<b>Estimulació del desenvolupament</b>	CRIS
	<b>Atenció residencial</b>	Atenció inicial
	<b>Habitatge, (con)vivència i relació social</b>	Atenció residencial
<b>INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA</b>	<b>Cura familiar</b>	Allotjament alternatiu
		Acolliment familiar
	<b>Suport socioeducatiu i familiar</b>	Acolliment residencial
<b>DONES SUPERVIVENTS DE VIOLÈNCIA DE GÈNERE</b>	<b>Atenció social i psicològica</b>	Centre de dia
	<b>Ingressos</b>	Centre dona 24 hores
		Renda activa d'inserció
<b>PERSONES EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT</b>	<b>Ingressos - Ocupació</b>	Prestació econòmica VG
		Renda valenciana d'inclusió
		Prestació econòmica d'emergència (PEI)

Font: elaboració pròpia.

Malgrat la classificació per col·lectius poblacionals i per necessitats socials, les bases de dades o estadístiques actuals no permeten tenir un coneixement gaire acurat de la realitat social de les persones, especialment a escala local o infralocal, on les dificultats per a obtenir dades són encara més significatives. En alguns casos, la manca d'especificació sobre el mesurament dels fenòmens socials presenta serioses dificultats a l'hora d'implementar una política pública o una actuació professional determinada d'acord amb les necessitats actuals. No obstant això, malgrat les dificultats estadístiques actuals, amb les dades disponibles es pot fer una aproximació a les necessitats de la població mitjançant diverses fonts: FOESSA, memòries anuals del Sistema d'Informació d'Usuaris/àries de Serveis Socials (SIUSS), Generalitat Valenciana (dependència), Atlas de la vulnerabilitat urbana, Consell General del Poder Judicial i Delegació del Govern (violència de gènere), entre altres fonts.

A fi d'adequar les intervencions i les actuacions professionals és convenient disposar tant d'una aproximació quantitativa com qualitativa del fenomen que es vol investigar. Tan rellevant és el coneixement estadístic de les supervivents de violència de gènere com el relat de les mateixes dones. En l'àmbit professional, la conjunció entre la perspectiva quantitativa i qualitativa ens permet saber quins serien els recursos adients per a una determinada situació, la cobertura i també les potencialitats i febleses del procés d'intervenció.

Gràcies a la conjunció entre ambdues perspectives es fa palesa la necessitat d'advocar per actuacions integrals i que connecten els diversos sistemes de protecció social amb la finalitat de garantir una resposta adequada i eficient a les persones en situació de vulnerabilitat. La interconnexió entre professionals i la coordinació interdepartamental i interadministrativa, des del disseny de les polítiques públiques fins a la intervenció directa de les persones professionals, és un dels grans reptes de futur. A més del treball en xarxa i la coordinació entre professionals, la interconnectivitat entre sistemes també és necessària pel que fa a les dades i a una mirada conjunta de les intervencions.

A continuació s'esmenten alguns sistemes on es pot reconsiderar el futur de la protecció social a Espanya. Subratllem tant les potencialitats actuals com els aspectes per millorar:

## EL SISTEMA EDUCATIU

De la mateixa manera que succeeix amb la sanitat, el sistema educatiu valencià espanyol té una trajectòria més llarga que el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

### Article 27

#### Llibertat d'ensenyament

1. Tothom té dret a l'educació. Es reconeix la llibertat d'ensenyament.

2. L'educació tindrà com a objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i a les llibertats fonamentals.

3. Els poders públics garanteixen el dret que assisteix els pares per tal que els fills rebin la formació religiosa i moral que vagi d'acord amb les seves conviccions.

#### Dret a l'educació

4. L'ensenyament bàsic és obligatori i gratuït.

5. Els poders públics garanteixen el dret de tothom a l'educació, mitjançant una programació general de l'ensenyament, amb la participació efectiva de tots els sectors afectats i la creació de centres docents.

6. Es reconeix a les persones físiques i jurídiques la llibertat de creació de centres docents, dins el respecte als principis constitucionals.

7. Els professors, els pares i, en el seu cas, els alumnes intervinen en el control i en la gestió de tots els centres sostinguts per l'Administració amb fons públics, en els termes que la llei estableixi.

8. Els poders públics inspeccionaran i homologaran el sistema educatiu per tal de garantir el compliment de les lleis.

9. Els poders públics ajudaran aquells centres docents que reuneixin els requisits que la llei estableixi.

L'educació, igual que succeeix amb la sanitat, cal que estiga regida per una llei orgànica,<sup>11</sup> figura legislativa reservada a la regulació de certs punts importants com ara els drets fonamentals inclosos en la Constitució espanyola. Així doncs, el sistema educatiu està constituït a partir de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, modificada per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa.

Aquesta legislació de caràcter bàsic serveix per a l'elaboració posterior de les normatives relatives a diversos sectors i àmbits del sistema educatiu com ara l'àmbit

<sup>11</sup> Les lleis orgàniques tenen prioritat sobre les diverses classes de lleis que formen la legislació espanyola. Així mateix, les lleis orgàniques se situen en els nivells més alts dins de la piràmide legislativa.



universitari, la formació professional, l'ensenyament d'idiomes, l'educació d'adults, la inspecció educativa, les oposicions i els concursos relatius al sistema, entre d'altres.

A partir d'aquesta legislació i amb la delegació de competències a les comunitats autònomes, cadascuna ha elaborat una normativa pròpia en la matèria d'acord amb les seues necessitats, organització, planificació, gestió i objectius de caràcter regional.

El sistema educatiu espanyol s'inspira en una sèrie de principis: qualitat de l'educació per a tot l'alumnat independentment de les seues condicions i circumstàncies, equitat, flexibilitat (adaptar l'educació a la diversitat dels territoris i a les característiques de l'alumnat), orientació educativa i professional de l'estudiant i educació en la prevenció i resolució pacífica de conflictes, etc. (art. 1).

Des del punt de vista social i a fi de garantir el dret a l'educació proclamat per la Constitució espanyola, és essencial la presència als centres educatius de professionals de les ciències socials, essencialment de les disciplines de pedagogia, educació social i treball social. Algunes de les situacions més freqüents que ocorren en el sistema educatiu són:

1. **FRACÀS ESCOLAR:** situació en què l'alumne té dificultats per a assolir els objectius mínims formulats per l'educació obligatòria, malgrat els seus esforços i intents, i es retira després de ser catalogat com a fracàs escolar. Entre els factors que augmenten el risc de fracàs escolar cal assenyalar els següents:
  - a) Aspectes socioeconòmics i culturals (origen social, capital cultural, bretxa de gènere, minoria ètnica, factors familiars, etc.).
  - b) Gestió del sistema educatiu (inversió pública en educació, programes d'atenció a la diversitat, flexibilitat curricular, etc.).
  - c) Aspectes relacionats amb el mateix centre (metodologies, capital cultural, etc.).
  - d) Aspectes culturals d'àmbit macro (valors de l'escola respecte als valors socials dominants).

El culpable del fracàs escolar és el sistema, no pas l'alumne <https://bit.ly/3lViV0g>



2. **ABANDONAMENT ESCOLAR:** aquesta situació ocorre quan l'alumne no ha completat algun tipus d'educació secundària postobligatòria, reglada i ordinària, la qual cosa en el cas espanyol vol dir el batxillerat o els cicles formatius de grau mitjà i els equivalents anteriors.
3. **ASSETJAMENT ESCOLAR (BULLYING):** situació produïda tant en l'àmbit propi dels centres educatius com en l'àmbit més pròxim a l'alumne on aquest és assetjat de diverses formes (telemàtica, personal, etc.) per un grup d'alumnes o per un alumne en particular.

En aquestes situacions, algunes de les funcions dels professionals de l'educació social en el sistema educatiu són (Menacho, 2013):

- Contribuir als documents d'organització i de funció dels centres participant en la detecció de les necessitats socioeducatives del centre, analitzant les circumstàncies socioeconòmiques i familiars de l'entorn.
- Participar en la programació del departament d'orientació.
- Desenvolupar actuacions de coordinació amb els altres professionals del centre educatiu, i també amb l'equip directiu, els tutors i les tutores, especialment en el assumptes relacionats amb la mediació, l'absentisme, la transversalitat de programes i assignatures, etcètera.
- Desenvolupar actuacions de coordinació amb els serveis socials municipals, si s'escau, especialment en els casos en què siga necessària la intervenció amb l'alumnat amb dificultats per a seguir el curs escolar i amb les famílies.
- Establir contacte i relacions amb les famílies, fomentar que participen en la vida diària del centre i en les escoles de pares i mares.
- Evitar l'aïllament del centre establint xarxes entre el centre i la comunitat.
- Fer tasques d'oci i temps lliure en sinergia amb les entitats del tercer sector per a fomentar activitats de convivència entre l'alumnat i el professorat.
- Participar en les responsabilitats i funcions del departament d'orientació aportant la seua activitat professional en aspectes de la seua competència, dotar el professorat i l'equip directiu d'estratègies per a la resolució de problemes dins i fora de l'aula, potenciar la convivència entre els membres de la

comunitat educativa i fer costat a l'estudiant en el seu desenvolupament educatiu, emocional i professional.

- Elaborar, gestionar i avaluar programes educatius.
- Fomentar programes educatius en matèria d'oci i temps lliure, educació per a la convivència, prevenció de l'absentisme escolar, foment de la igualtat de gènere, cultiu d'habilitats i aptituds, etc.

En les anàlisis sobre els efectes que el canvi tecnològic tindrà en el mercat de treball hi ha un ampli consens pel qual l'educació és la ferramenta més important per a fer front als problemes que es generen. S'ha avançat poc en la concreció de quin ha de ser el contingut d'un programa educatiu per a resoldre'ls. No hi ha consens sobre quins seran els efectes sobre les habilitats i destreses necessàries per als llocs que sorgiran dels canvis en l'estructura de treball provocats per la tecnologia.

A conseqüència de la situació derivada per la COVID-19, tenir habilitats tecnològiques i disposar d'instruments i recursos electrònics (ordinadors i altres ginyes informàtics), com també disposar de connexió a Internet (especialment difícil en les àrees, zones o espais vulnerables de les ciutats i zones despoblades o rurals), ha manifestat en bona mesura la visibilització de les desigualtats també en l'àmbit educatiu (des de primària fins als estudis universitaris i postobligatoris). La bretxa digital així mostrada és un desavantatge per a les futures generacions pel que fa a l'adquisició de coneixements, habilitats i aptituds pròpies del currículum acadèmic respectiu.

Segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística, nou de cada deu llars espanyoles té accés a Internet; en el cas de les llars amb xiquets, aquest percentatge ascendeix al 97%.

No obstant això, si ens fixem en el tram d'ingressos més baixos (900 euros mensuals nets o menys), el 9,2% de les llars amb xiquets manquen d'accés a Internet, i això significa que vora 100.000 llars no poden connectar-se a Internet. Per la seua banda, únicament el 0,4% de les llars amb més ingressos (més de 3.000 euros nets al mes) no tenen accés a Internet.

Text adjunt. Tema 4. Bernabeu Farrús, Jordi (2012). "L'educació social. També digital". *L'era digital*, p. 106-111.

Vídeo d'UNICEF: *Més enllà del currículum* <https://bit.ly/2Z6FjLi>

*El cole de las emociones* <https://bit.ly/3vpeC0i>

## EL SISTEMA D'HABITATGE

De la mateixa manera que el sistema educatiu, el sistema d'habitatge espanyol té un gran recorregut en la política social del nostre estat del benestar i de la política urbana espanyola. Així, després del període dictatorial i de les inversions que s'havien fet en diverses ciutats de la geografia espanyola, l'article 47 de la Constitució va significar un gran reconeixement perquè incloïa el dret a l'habitatge digne i adequat per al conjunt dels espanyols i espanyoles:

### Article 47

#### **Dret a l'habitatge. Utilització del sòl**

**Tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació.**

**La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics.**

A partir del reconeixement constitucional de l'habitatge com a dret, la política d'habitatge va viure un període de transició amb la descentralització de competències a les comunitats autònomes, unit al procés de formació d'aquestes, i es dibuixà un panorama molt divers respecte a les actuacions desplegades en el conjunt de l'Estat espanyol. El reconeixement de l'habitatge com a dret constitucional va canviar la concepció pel que fa a la quantia, però no pel que fa a l'essència "i marcà l'inici de la retirada progressiva del sector públic d'aquest mercat" (Taltavull, 2003, p. 362).

Per a la consecució dels objectius i per a la cobertura de la demanda existent a les comunitats autònomes, el Govern central fa servir un pla estatal d'habitatge on es fixen per a un cert període —generalment tres anys—, les finalitats i metes que cal assolir en els períodes respectius. A diferència del que succeeix amb la sanitat o l'educació, no hi ha una llei orgànica on es regule i s'assenten les bases d'aquest dret constitucional. Per aquest motiu, els plans estatals d'habitatge són els instruments fonamentals que els governs fan servir per a implementar arreu del territori la política d'habitatge.

De forma complementària als plans estatals, les comunitats autònomes han elaborat des de la dècada dels vuitanta plans autonòmics amb un fort component social,

especialment pel que fa a la construcció d'habitatges de protecció oficial. Així doncs, la política d'habitatge espanyola està definida pels plans estatals més els plans autonòmics d'habitatge i, també, per les aportacions respectives d'ambdós nivells de l'Administració. A continuació es presenta una taula on es destaquen les aportacions de cada nivell de l'Administració (des que hi ha dades disponibles amb aquest nivell de desagregació) on es pot subratllar que el paper de les comunitats autònomes és notablement més significatiu que el de l'Administració general de l'Estat:



Taula 4.1. Inversió pública estatal i autonòmica en matèria d'habitatge a Espanya (1997-2018)

<i>Anys</i>	<i>Estat</i>	<i>% sobre el total de la inversió directa</i>	<i>CA</i>	<i>% sobre el total de la inversió directa</i>	<i>Inversió directa</i>	<i>% PIB</i>
1997	679,00	29,6%	1.615,6	70,4%	2.294,6	0,46%
1998	684,00	29,7%	1.618,5	70,3%	2.302,5	0,43%
1999	677,00	28,3%	1.713,3	71,7%	2.390,3	0,41%
2000	658,00	27,6%	1.723,5	72,4%	2.381,5	0,38%
2001	661,00	30,0%	1.544,3	70,0%	2.205,3	0,32%
2002	657,00	30,3%	1.511,4	69,7%	2.168,4	0,29%
2003	653,00	30,3%	1.502,2	69,7%	2.155,2	0,27%
2004	663,00	27,5%	1.748,7	72,5%	2.411,7	0,28%
2005	878,00	30,4%	2.012,5	69,6%	2.890,5	0,31%
2006	1.059,00	32,9%	2.164,6	67,1%	3.223,6	0,32%
2007	1.247,60	35,8%	2.234,6	64,2%	3.482,2	0,32%
2008	1.378,40	35,2%	2.535,7	64,8%	3.914,1	0,35%
2009	1.615,90	36,9%	2.761,9	63,1%	4.377,8	0,41%
2010	1.498,10	35,5%	2.722,5	64,5%	4.220,6	0,39%
2011	1.200,18	52,2%	1.097,9	47,8%	2.298,03	0,22%
2012	819,91	40,0%	1.228,5	60,0%	2.048,4	0,20%
2013	765,86	41,0%	1.103,1	59,0%	1.868,93	0,18%
2014	799,72	37,0%	1.362,7	63,0%	2.162,37	0,21%
2015	587,11	27,0%	1.584,4	73,0%	2.171,51	0,20%
2016	587,11	31,1%	1.301,3	68,9%	1.888,38	0,17%
2017	474,24	25,1%	1.411,4	74,9%	1.885,66	0,16%
2018	481,24	24,0%	1.521,7	76,0%	2.002,98	0,17%

Font: elaboració pròpia a partir dels Pressupostos generals de l'Estat.

D'altra banda, des de les conselleries competents en matèria d'habitatge s'ha elaborat tot un cos normatiu amb l'objecte de complir la garantia de l'article 47 de la Carta

Magna i, així, fer front a l'especulació immobiliària i als nous reptes relacionats amb el canvi climàtic. En el cas del País Valencià, en el full de ruta de l'Acord del Botànic II s'expressava la voluntat de desplegar la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la funció social de l'habitatge del País Valencià, en els termes següents:

- a) Paralització dels desnonaments de les persones més vulnerables.
- b) Ampliació del parc públic d'habitatges per a lloguer social.
- c) Reserva de sòl públic per a construcció d'habitatge públic protegit en què almenys el 7% s'ha de destinar a lloguer de joves, entre d'altres.

El recent informe del síndic de Greuges (2018, p. 189) destaca que, essencialment, la política valenciana d'habitatge ha proporcionat una cobertura general de les necessitats residencials i que les necessitats extremes s'han cobert "amb la utilització d'un parc d'habitatges públics, construïts amb recursos pressupostaris públics en el passat, que es gestionen per a cobrir les necessitats peremptòries de les llars".

La recent aprovació del Decret llei 6/2020, de 5 de juny, del Consell, per a l'ampliació d'habitatge públic al País Valencià mitjançant els drets de tanteig i retracte, vol donar resposta a les necessitats residencials urgents de la ciutadania en matèria d'habitatge i com a via per a la consecució dels objectius de govern. Entre les qüestions destacables, cal ressaltar la municipalització de les polítiques públiques d'habitatge, l'ampliació de l'oferta pública i, segons figura en l'article 7.2, la possibilitat d'exercir els drets d'adquisició amb caràcter preferent a entitats sense ànim de lucre que fan funcions d'inserció de persones en situació de vulnerabilitat per a l'adjudicació d'habitatges, tant en propietat com en règim de lloguer. La incidència de la intervenció de les administracions públiques en el mercat del lloguer, segons el Banc d'Espanya (2020, p. 41) és un mitjà per a frenar els efectes i les dificultats associades a l'habitatge, especialment "per a incrementar de manera estable l'oferta d'habitatge en arrendament a la disposició dels col·lectius més vulnerables".

Entre les possibles vies d'actuació futures, el síndic de Greuges (2018) enuncia tant mesures sobre l'oferta d'habitatges (rehabilitació del parc d'habitatge existent, regulació dels HPO per a la gestió i propietat de l'Administració, així com els potencials acords entre propietaris privats per a la cessió d'habitatges destinats a lloguer social,

entre d'altres) com sobre la demanda (promoure ajudes per a facilitar l'accessibilitat a l'habitatge, combinar polítiques públiques que tinguen per objecte reduir la pobresa limitant el cost de conservació de l'habitatge especialment per a les persones arrendadores i, també, polítiques tendents a incrementar la taxa d'ocupació i fer un seguiment i monitoratge dels efectes d'aquestes mesures); així com la inversió a càrrec de les administracions públiques, atès el caràcter residual de la política d'habitatge en els pressupostos, manifesta la necessitat d'incrementar aquestes partides juntament amb la:

Definició d'àrees expertes en gestió immobiliària i de grups socials i l'ampliació d'informació sobre habitatges i llars són les mesures urgents que caldria aplicar per a: 1. Gestionar amb propietat aquest aspecte de les necessitats humanes; 2. Garantir una gestió més eficient que puga prevenir els desajustos que es pugen generar a conseqüència de l'evolució econòmica (síndic de Greuges, 2018, p. 201). L'extensibilitat de la vulnerabilitat residencial a perfils poblacionals cada vegada més heterogenis i amb més dificultats d'accessibilitat i conservació de l'habitatge, obliga a replantejar el camí de la política d'habitatge present i futur.

D'altra banda, la qüestió de l'habitatge és un aspecte essencial en els denominats barris vulnerables. L'exclusió residencial és el resultat d'una concatenació de dimensions pròpies de la vulnerabilitat urbana que afecten la vida de les persones (Caravantes, 2019).

El paper de l'educador/a social en la dinamització comunitària als barris i als espais vulnerables (tant urbans com rurals) és de gran rellevància en la promoció de la convivència i de l'autonomia personal de les persones en situació de vulnerabilitat. Actualment, al País Valencià no existeix la figura de l'educador/a social de carrer ni de l'equip d'intervenció comunitària als barris. La normativa vigent en la matèria es regeix pel Decret 157/1988, d'11 d'octubre, del Consell de la Generalitat, pel qual s'estableix el Pla conjunt d'actuacions de barris d'acció preferent i, malgrat la vigència, en l'actualitat no es despleguen les actuacions establides en cap dels barris declarats BAP. D'altra banda, pel que respecta a aquest Decret, s'atorga especial protagonisme a l'esmentat equip de barris especialment lligat a la conselleria amb competències en matèria de

serveis socials, en aquell moment la conselleria competent era la de Treball i Seguretat Social. En aquest Decret es fa esment de la creació en cadascun dels BAP d'un equip d'intervenció per a la implantació i extensió de les prestacions socials bàsiques, ajuda a domicili, ajuda econòmica, cooperació social i integració familiar (art. 4). Malgrat l'existència d'aquesta normativa, des del govern autonòmic i local cal reforçar l'atenció en els espais vulnerables per tal de garantir no sols el dret a l'habitatge, sinó també el dret a l'educació, el dret a la sanitat i als serveis socials, com també els denominats drets de ciutadania.

#### **4.3. EL FUTUR DE L'ESTAT DE BENESTAR: LA COVID-19 I EL REpte DELS SISTEMES DE PROTECCIÓ SOCIAL A ESPANYA**

Les retallades, la precarietat, les fórmules d'austeritat, la globalització, l'augment de la desocupació i una involució en la garantia dels drets socials a Europa fan que l'estat del benestar estiga en una situació complexa i que, fins i tot, es discuteix i es qüestione la pertinència i l'abast d'aquest model.

D'altra banda, els efectes directes i indirectes de la crisi epidèmica de la COVID-19 ha posat en relleu tant les potencialitats del sistema de protecció espanyol com les febleses i mancances, i en certs casos han posat en evidència alguns sistemes econòmics, socials i polítics.

Les dures condicions que han patit les persones malaltes de COVID-19 han sigut diferents segons el territori geogràfic de referència. La falta d'homogeneïtat entre les comunitats autònomes en els sistemes de protecció social de serveis socials, com el de sanitat o educació, ha manifestat les disparitats en l'atenció i en l'accés dels sistemes. Així mateix, si comparem l'estat del benestar espanyol amb el d'altres països, podem apreciar que malgrat les deficiències i mancances del sistema sanitari espanyol, ha mantingut la sanitat pública moderna emparada en el dret universal de la ciutadania a l'assistència sanitària, mentre que països com Mèxic o els Estats Units no tenen aquesta mena d'atenció i accés universal.

La crisi del coronavirus, començada l'any 2020, ha posat de manifest la necessitat de crear uns sistemes sanitaris i social públics que en circumstàncies excepcionals puguin donar assistència a tota la ciutadania i garantir el dret a una vida més digna. Espanya va



seguir el model de l'estat del benestar dels països veïns d'Europa quan va arribar la democràcia, després de l'aïllament polític del període dictatorial i d'un sistema de protecció social residual i subsidiari que va deixar milions de ciutadans al marge dels beneficis sanitaris, socials i educatius de què gaudien en aquella època països com França, el Regne Unit, Alemanya o Suècia.

Des de començaments de la segona dècada del nou segle, al dictat del Fons Monetari Internacional, el Banc Central Europeu i la Comissió Europea, la denominada troica, van adoptar, fonamentalment als països del sud, dràstiques mesures de reducció de la despesa pública, amb efectes de gran abast sobre els pilars dels seus estats del benestar. Si afegim a la situació anterior l'augment de la desocupació, la precarització laboral i la deterioració de les condicions de treball, es detecta en aquests països un desplaçament de sectors cada vegada més amplis de la població cap a la pobresa i l'exclusió social. També a Alemanya, Suècia i al Regne Unit ha augmentat el risc de pobresa entre la ciutadania els últims anys, a diferència de la situació de Noruega, Suïssa, Finlàndia, Holanda i França, on s'observen lleugeres rectificacions a la baixa.

Les dades són irrefutables: l'estat del benestar als països mediterranis està en un moment crític (Del Pino i Rubio, 2013), i és imprescindible adoptar polítiques públiques que afavorisquen la cohesió social i que entre les principals mesures incloguen les següents:

- a) Fer sostenibles econòmicament els estats del benestar europeus.
- b) Fomentar i potenciar serveis públics de caràcter universal.
- c) Promoure mesures de protecció a la família.
- d) Constituir sistemes de pensions sostenibles en el temps, atès l'envelliment de la població.
- e) Amb vista a satisfer les demandes dels ciutadans a Europa, seria preceptiva una elevació dels impostos, la qual cosa conduiria a augmentar la protecció social pública.
- f) Salvaguardar els sistemes públics de pensions.
- g) Adoptar mesures que reconduïsquen la situació de l'ocupació.
- h) Potenciar una sanitat pública universal, d'alta qualitat i amb serveis d'atenció i cura per a ancians i xiquets.

- i) Afrontar la pobresa i l'exclusió social amb l'elaboració per part dels governs de plans d'acció nacionals i europeus per a combatre-les.
- j) Promoure polítiques d'habitatge públic.
- k) Fomentar polítiques inclusives integrals en relació amb la població immigrant, refugiada i asilada.
- l) Potenciar una nova relació entre l'Administració i la societat civil.
- m) Treballar per una coordinació adequada dels diversos subsistemes de benestar.

Respecte als països nòrdics, a més d'algunes de les mesures referides més amunt, tenint en compte la gran capacitat que tenen per a combinar una alta qualitat de vida amb escassa desigualtat social i baixos nivells de pobresa i exclusió social, segons Valkonen i Vihriälä, els sis principals reptes a què s'enfronten amb vista a mantenir els seus estats del benestar es concretarien en el sosteniment de les pensions de jubilació, del sistema sanitari i de les cures prolongades, l'atenció a la immigració, fer costat a la joventut amb discapacitat, atendre a la problemàtica de l'abandó escolar i resoldre adequadament la qüestió de la fiscalitat (Valkonen i Vihriälä, 2014).

Instal·lats en la segona dècada del segle XXI, l'estat del benestar ha sigut objecte de molt de desgast, d'una banda perquè la globalització ha despulat de poder de decisió els mateixos estats. D'altra banda, cal valorar el paper que tenen les anomenades polítiques d'austeritat, aplicades a Europa des del principi de la crisi econòmica i que han posat en relleu com i en quina mesura l'augment de la desocupació, la reducció del dèficit públic, del deute i de la despesa pública i les retallades d'impostos han portat les societats occidentals a un atac sense precedents contra l'estat del benestar i que hagen augmentat notablement la pobresa i l'exclusió social. La crisi castiga amb especial virulència els països del sud d'Europa (Fernández García i Cabello, 2015, p. 119-132).

Des de principi de la segona dècada del nou segle, al dictat de la troica, amb Angela Merkel al capdavant, es van començar a adoptar, fonamentalment als països del sud, dràstiques mesures de reducció de la despesa pública, amb efectes de gran abast sobre els pilars dels seus estats del benestar. De fet, aquestes mesures han afectat bàsicament les polítiques públiques en sanitat, educació i serveis socials. Si afegim a tot

això l'augment de la desocupació, la precarització laboral i la deterioració de les condicions de treball, es detecta en aquests països un desplaçament de sectors cada vegada més amplis de la població cap a la pobresa i l'exclusió social. També a Alemanya, Suècia i Regne Unit ha augmentat el risc de pobresa entre la ciutadania els últims anys, a diferència de la situació a Noruega, Suïssa, Finlàndia, Holanda i França, on s'observen lleugeres rectificacions a la baixa.

#### LECTURES COMPLEMENTÀRIES DEL TEMA 4

- ➔ *Una pandèmia que transformarà l'estat del benestar*. Benet Fusté: <https://bit.ly/3AU5nWX>
- ➔ *Recuperem la vitalitat de l'estat del benestar*. M. Eugènia Gay: <https://bit.ly/3aTLDII>
- ➔ *Deu demandes socials per a després de la crisi de la COVID-19*. Elena Parreño: <https://bit.ly/3EaRgif>

#### REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Menacho, S. (2013). "El educador social y la escuela. Justificación de la necesidad de la educación social en la escuela". *Revista de Educación Social*, 16. Disponible ací: [https://www.eduso.net/res/pdf/16/eduesc\\_res\\_16.pdf](https://www.eduso.net/res/pdf/16/eduesc_res_16.pdf)

Pareja-Eastway, M. i Sánchez-Martínez, M. T. (2012). "La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro". *Revista Galega de Economía*, vol. 21(2), p. 1-32.

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



# Administració Social i Sistemes de Benestar

Glòria Maria Caravantes López de Lerma

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## ÍNDEX DE CONTINGUTS DE L'ASSIGNATURA

Tema 1. Fonaments i components de la política social

Tema 2. Models de benestar. El règim de benestar espanyol

Tema 3. El sistema de serveis socials a Espanya

Tema 4. El futur de la protecció social: qüestionaments  
actuals dels estats del benestar

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## SISTEMA D'AVUACIÓ DE L'ASSIGNATURA

### MODALITAT PRESENCIAL

Prova escrita de resposta oberta per a comprovar la capacitat d'expressió escrita, l'organització d'idees, la capacitat d'aplicació, l'anàlisi i la creativitat. Amb una ponderació entre el 0 i 50% de la qualificació final. **Cal aprovar l'examen per a aprovar l'assignatura.**

Examen d'una pel·lícula (10%)

Exposició d'un tema 1/2 (20%)

Treball final (20%)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## SISTEMA D'AVUACIÓ DE L'ASSIGNATURA

### MODALITAT NO PRESENCIAL

Prova escrita de resposta oberta per a comprovar la capacitat d'expressió escrita, l'organització d'idees, la capacitat d'aplicació, l'anàlisi i la creativitat. Amb una ponderació entre el 0 i 50% de la qualificació final. **Cal aprovar l'examen per a aprovar l'assignatura.**

Examen d'una pel·lícula (10%)

Treball final (40%)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

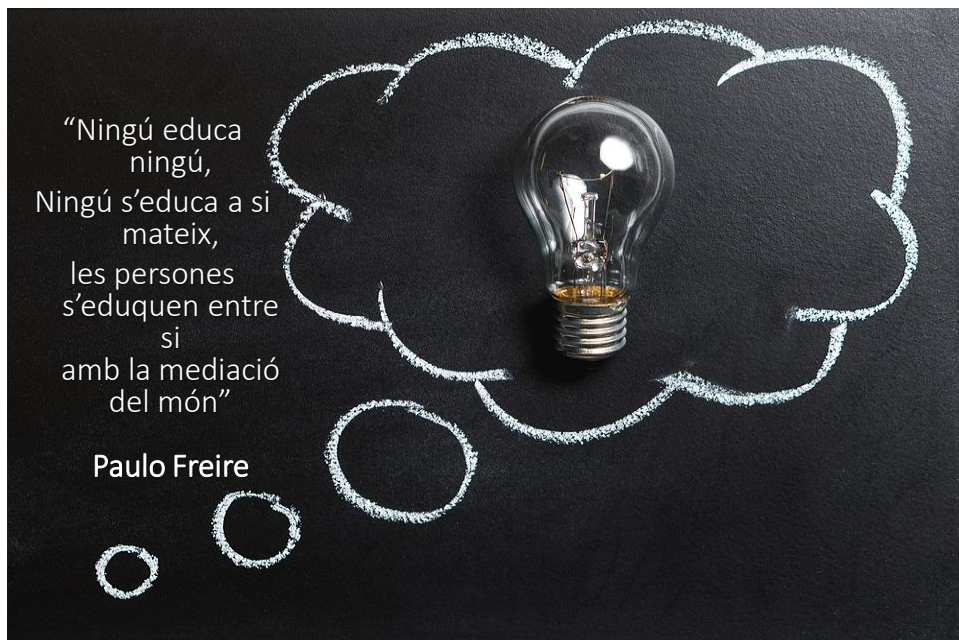
## METODOLOGIA DE L'ASSIGNATURA



- ❑ Explicació de la teoria.
- ❑ Debats i discussions participatius a l'aula.
- ❑ Activitats de tipus expositiu: exposicions teòriques, seminaris, presentació de treballs.
- ❑ Activitats pràctiques.
- ❑ Treball col·laboratiu/treball en equip dels estudiants.
- ❑ Tutorització individual, grupal (virtual).

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



# TUTORIES



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# Tema 1. Fonaments i components de la política social



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## ÍNDEX DE CONTINGUTS. TEMA 1

- Què són les polítiques públiques?
- L'arrel de les polítiques públiques: els problemes públics
- La política social i els drets socials
- Exercici pràctic
- L'estat del benestar? De l'assistència social als drets socials

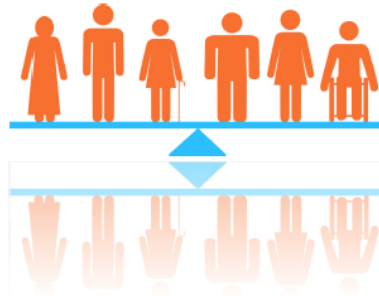
Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



# Manual recomanat

## LA ADMINISTRACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL: IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO SOCIAL



José-Javier Navarro-Pérez  
Departament de Treball Social i Serveis Socials.  
Universitat de València

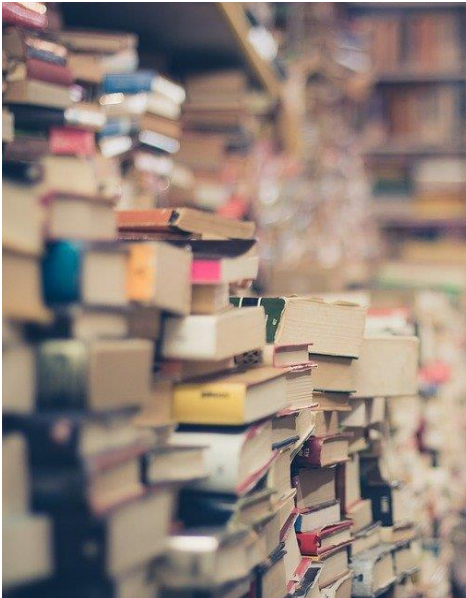
Enric Sigalat-Signes  
Departament de Treball Social i Serveis Socials.  
Universitat de València

Angel Joel Míndez López  
Departament de Treball Social i Serveis Socials.  
Universitat de València

(Coordinación)

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## LECTURES COMPLEMENTÀRIES

- Subirats, J. et al., (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Jaráiz, G. (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*. Madrid: Catarata.
- Gutiérrez Resa, A. (1995). "Pasado, presente y futuro de los servicios sociales españoles". *Acciones e investigaciones sociales*, 3, p. 33-52.
- Aguilar Hendrickson, M. (2010). "La huella de la beneficencia en los servicios sociales". *Zerbitzuan*, 48, p. 9-16.
- Antón Morón, A. (2012). "Política social en tiempos de crisis". *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25(1), 49-62.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES



- ❑ **Politics**, referit a l'activitat o l'acció política.
- ❑ **Policy o policies**, entès com el conjunt de les polítiques públiques.
- ❑ **Polity**, relatiu al sistema o al règim polític imperant en una societat.

Una sèrie de decisions o d'acions, intencionalment coherents, preses per diversos agents, públics i a vegades no públics –en què els recursos, els nexes institucionals i els interessos varien– a fi de resoldre de manera puntual un problema políticament definit com a col·lectiu. Aquest conjunt de decisions i accions donen lloc a actes formals, amb un grau d'obligatorietat variable, tendents a modificar la conducta de grups socials que, se suposa, han originat el problema col·lectiu que es vol resoldre (grups-objectiu), en interès dels grups socials que pateixen els efectes negatius del problema en qüestió (beneficiaris finals) (Subirats et al., 2008, p. 36).

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

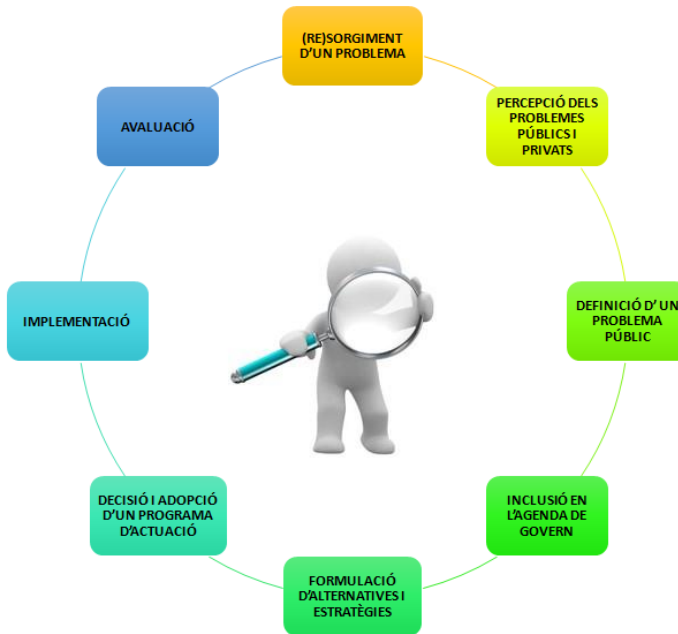
## LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ELEMENTS CONSTITUTIUS



1. Solució d'un **problema públic**
2. Existència de **grups-objecte**
3. **Paper clau dels agents públics**
4. **Coherència** almenys intencional
5. Existència de diverses **decisions i activitats**
6. Programa **d'intervencions**
7. **Actes formals**
8. **Naturalesa més o menys obligatòria**

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

Els impagaments del lloguer continuen creixent: com protegir-se com a propietari?

23/09/2020

**Radiografia policial: tres tipus d'ocupació i crispació en auge pels desnonaments**

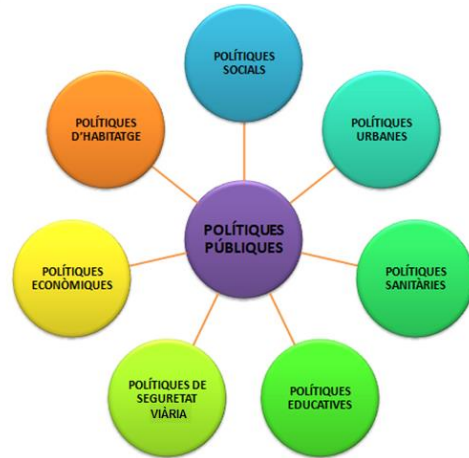
Hi ha cada vegada més okupes?

EFE Actualitzada 24/09/2020 a les 18:28

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# ELS PROBLEMES PÚBLICS

PROBLEMA PÚBLIC	
ELEMENTS CONSTITUTIUS	<b>GRAU D'ESPECIFICITAT</b> Limitació i extensió del problema públic. En aquest cas, l'ambigüitat en la definició pot ser favorable respecte al fet "que un públic ampli s'hi fixe" (Harguindéguy, 2015, p. 41).
	<b>RELLEVÀNCIA SOCIAL</b> Implica que el problema públic siga col·lectiu, és a dir, compartit per un col·lectiu o grup de persones i que, si és el cas, pugui afectar el màxim nombre possible de persones.
	<b>RELLEVÀNCIA TEMPORAL</b> La formació d'una política pública requereix un cronograma de les actuacions per implementar. Per aquest motiu, els problemes públics als quals es dirigeix una o diverses polítiques públiques cal que tinguin una certa permanència en el temps o, si més no, una possible implicació en el futur.
	<b>NIVELL DE COMPLEXITAT</b> Si el grau de complexitat és elevat, la ciutadania s'involucra menys en la resolució i, generalment, des dels poders públics se sol simplificar aquesta complexitat en alternatives dicotòmiques (Harguindéguy, 2015). (p. e.: maternitat subrogada, eutanàsia, avortament, ingrés mínim vital...).
	<b>PRECEDENTS HISTÒRICS</b> Relatiu a aquells assumptes clàssics enfront d'aquells que causen més novetat i interès i sobre els quals no hi ha encara una posició definida.



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



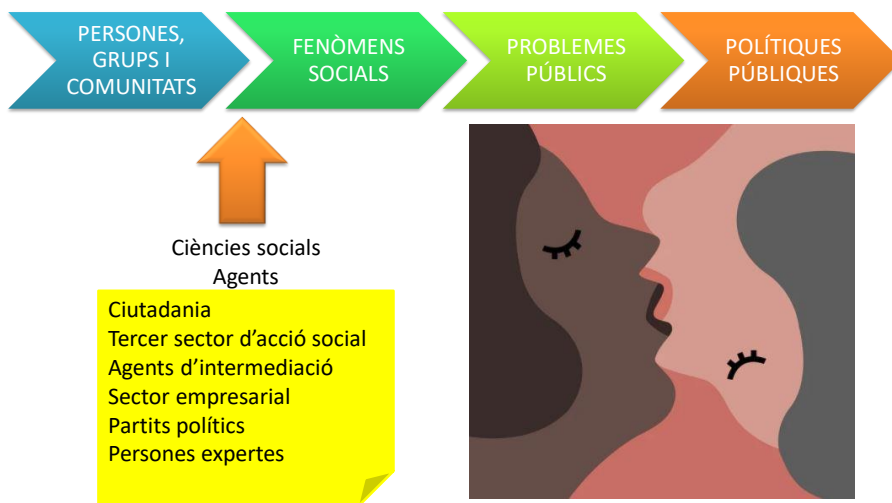
- ❌ Falta de formalitat (*perquè ens entenguem, perquè ens en fem un esquema mental...*).
- ❌ Les problemàtiques socials **NO** són problemes públics.
- ❌ Les faltes d'ortografia...; Manca de signes de puntuació, text sempre justificat
- ✅ Cal llegir el text **SEMPRE** abans d'enviar-lo.
- ✅ Introducció, comentari i reflexió final.
- ✅ Podeu acompanyar les reflexions d'esquemes, bibliografia consultada... Referencieu-la.



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)


## L'ARREL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ELS PROBLEMES PÚBLICS



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA POLÍTICA SOCIAL I ELS DRETS SOCIALS

- Permeabilitat de l'esfera social.
- Incorporació de la perspectiva social en el conjunt de les polítiques públiques (urbanisme, sanitat...).
- Polítiques socials: **BENESTAR CIUTADÀ**  **DRETS SOCIALS**



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

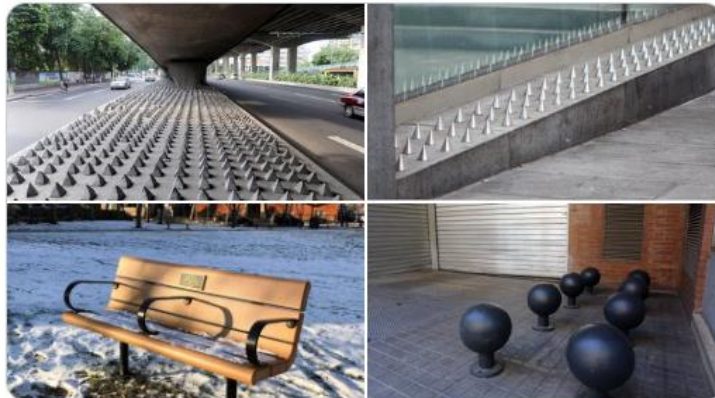


**Joaquim Campa**  
@JoaquimCampa

...

Anti-homeless architecture is one of the most heartless and insane things humans has ever created.

[Traducir Tweet](#)



11:43 p. m. · 8 ene. 2021 · Twitter Web App

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA POLÍTICA SOCIAL I ELS DRETS SOCIALS



Conjunt de decisions i intervencions deliberades pels poders públics per a redistribuir recursos entre la ciutadania amb la finalitat de garantir el benestar ciutadà i els drets socials emparats en el model d'estat del benestar.

La **política social** està arrelada en el benestar social de les **persones** a través de les seues **necessitats de caire social** i, en conseqüència, amb **l'acció social-intervenció**.

La relació amb el benestar social implica directament parlar dels drets socials.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA POLÍTICA SOCIAL I ELS DRETS SOCIALS

### CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

Aprovada per les Corts en sessions plenàries del  
Congrés dels Diputats i del Senat celebrades  
el 31 d'octubre de 1978

Ratificada pel poble espanyol en referèndum de  
6 de desembre de 1978

Sancionada per S. M. el Rei davant les Corts  
el 27 de desembre de 1978

<https://bit.ly/2XT5G3b>

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## ALGUNES POLÍTIQUES SOCIALS...



- a) Polítiques de promoció de l'envelliment actiu.
- b) Polítiques sobre la infantesa i l'adolescència.
- c) Polítiques juvenils.
- d) Polítiques d'igualtat de gènere i no-discriminació.
- e) Polítiques de serveis socials.
- f) Polítiques de violència de gènere.
- g) Polítiques de diversitat funcional.
- h) Polítiques sobre autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, etcètera.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## Característiques de les polítiques socials a l'Estat

- a) Intent d'universalitzar totes les prestacions perquè arriben al conjunt de la població.

- b) Debilitat amb la qual s'han desplegat aquestes prestacions.



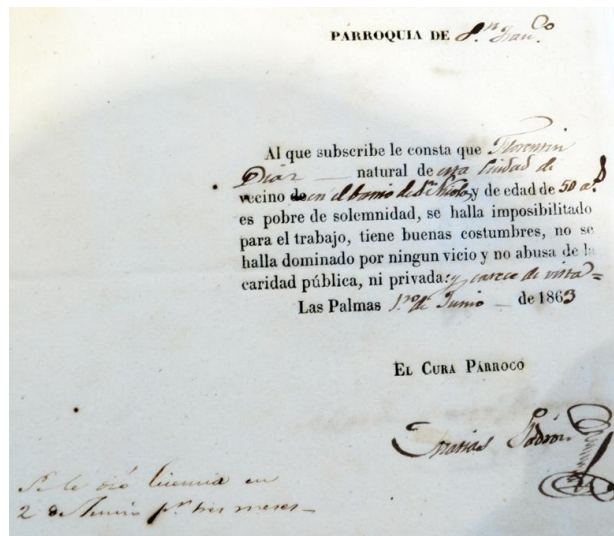
- c) L'orientació de protegir la relació laboral o vinculada amb el treball més que a garantir un dret constitucional.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## L'ESTAT DE BENESTAR



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## L'ESTAT DEL BENESTAR

Beneficència	Assistència social	Benestar social
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acció ocasional</li> <li>- Privada</li> <li>- Paternalista</li> <li>- Asistemàtica</li> <li>- Repressiva</li> <li>- Primeres lleis de pobresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una certa sistematització</li> <li>- Satisfacció de necessitats</li> <li>- Acció microsocial i individual</li> <li>- Assumida pels poders públics</li> <li>- No es qüestiona el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acció sistemàtica</li> <li>- Acció macrosocial</li> <li>- Ciutadans amb drets</li> <li>- Millora de les condicions</li> <li>- Foment de la participació</li> <li>- Compromís social</li> </ul>

- Drets socials: CONQUESTES SOCIALS



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA BENEFICÈNCIA

- **Segle XIX:** beneficència particular i beneficència pública



- Progrés cap a l'assistència social: diferenciació entre **públic-privat**
- Atenció a les persones: Església i entitats privades



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## LA BENEFICÈNCIA

- Protagonisme de l'administració local → municipalització de la beneficència



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA BENEFICÈNCIA

- **1822: primera Llei general de beneficència**

- ✓ Catàleg d'establiments
- ✓ Prestacions

COMPETÈNCIA DELS  
AJUNTAMENTS

- **1836\*-1849**

Caràcter municipalista a través de les juntes municipals de beneficència i les juntes parroquials com a auxiliars de les municipals

**Municipis:** responsabilitat plena d'ordenar els establiments de beneficència del seu territori (ordenació, manteniment i gestió)

**Diputacions:** control i fiscalització

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA BENEFICÈNCIA

- **1849: segona Llei de beneficència**

- Redueix la municipalització → Distribució entre els nivells de l'Administració



Dret a la beneficència  
tampoc obligació de l'Estat (=1822)

Configura el sistema de beneficència  
(antecedent dels serveis socials)

Elimina les juntes municipals de beneficència  
i les juntes parroquials com a auxiliars de les  
municipals

**ESTAT:** paper residual (tutela de la beneficència privada i de pocs establiments (alt nivell d'especialització).

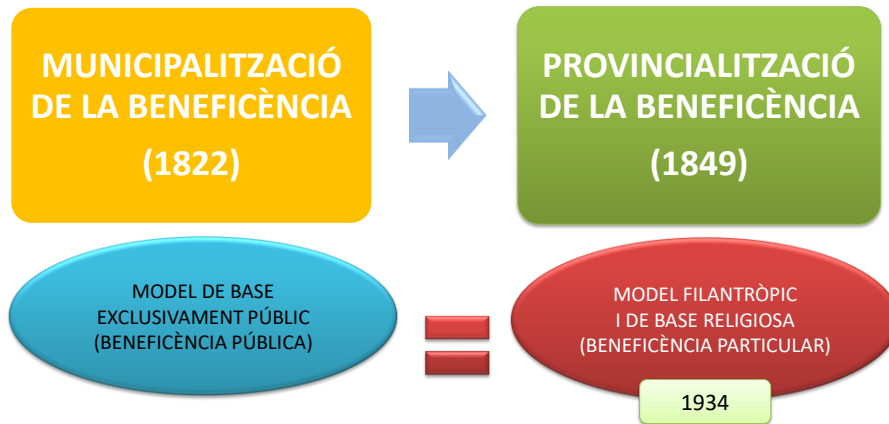
**MUNICIPIS:** assistència domiciliària (sanitària + social) i porta d'accés a serveis especialitzats.

**DIPUTACIONS:** competents en uns certs establiments assistencials residencials (psiquiàtrics, hospitals...).

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA BENEFICÈNCIA



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## LA BENEFICÈNCIA

- **1908: Institut Nacional de Previsió**
  - Qüestions socials i sanitàries: persones treballadores i membres familiars
  - Sanitat i prestacions de subsistència (treballadores) – **s'escindeixen de la beneficència**
  - Concepte de previsió social**: només per a les persones que cotitzen
- **1931: Constitució (II República) → Drets socials**

“... l’Estat prestarà assistència al malaltis i ancians, protecció a la maternitat i la infància, i farà seua la Declaració de Ginebra” (1951) o llista dels drets del xiquet”

“La República assegurarà a tot treballador les condicions necessàries d’una existència digna. La legislació social regularà: els casos d’assegurança de malaltia, accident, desocupació forçosa, vellesa, invalidesa i mort; el treball de les dones, dels joves i especialment la protecció de la maternitat...”

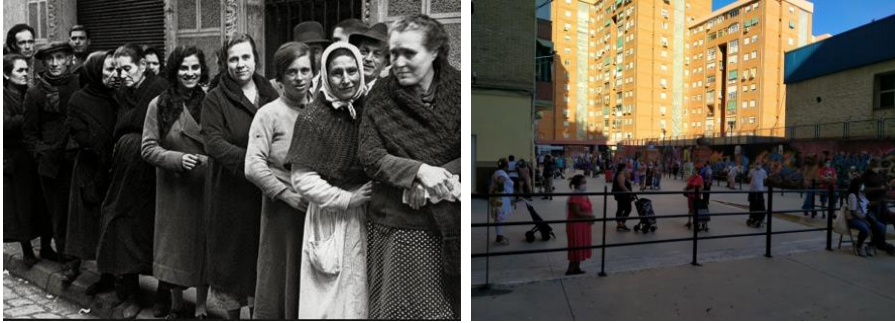
Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

37

- Previsió social: atenció a contribuents **NO** ciutadania

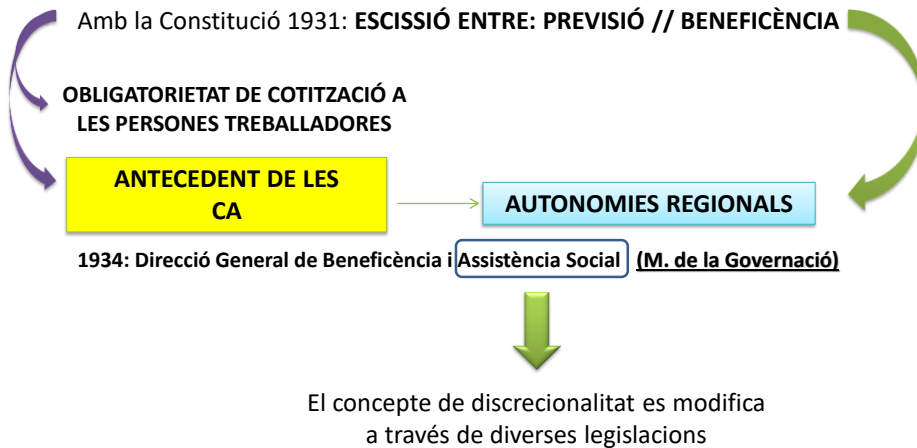
➔ **BENEFICÈNCIA**



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## ASSISTÈNCIA SOCIAL (1934)



Administració Social i Sistemes de Benestar


[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## L'ASSISTÈNCIA SOCIAL



Persones marginades → Persones ciutadanes

Acció de l'Estat: obligació inherent  residual

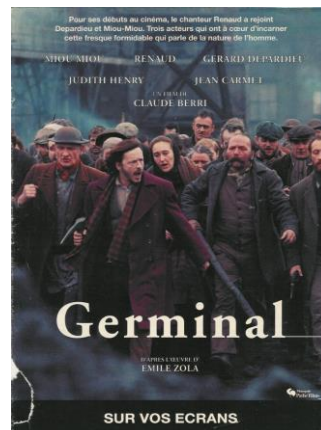
L'assistència social apareix com un conjunt de principis, normes i procediments d'ajuda a les persones, grups i comunitats i plasma l'inici de la preocupació dels poders públics per l'acció social.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## L'ASSISTÈNCIA SOCIAL

- Acció beneficoassistencial: resposta a necessitats materials.
- No es qüestiona l'estructura que ocasiona la desigualtat i la pobresa.
- Intervenció: filantropicoassistencial (desenvolupament industrial).
- Protagonista: emergent i potent burgesia com a mitjà de control social i de reforç dels seus interessos burgesos.



<https://www.youtube.com/watch?v=jmXJRPOUnCI>

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## ESTAT DEL BENESTAR

La iniciativa social del moviment obrer genera una forma pròpia de protecció social per a les persones treballadores, basada en el principi de previsió social respecte als riscos de malaltia, pèrdua de la faena... → assegurances socials



La seguretatsocial de tipus contributiu se situa en paral·lel a la beneficència. D'una banda, trobem les persones pobres i marginades ateses per la beneficència; i, de l'altra, les persones treballadores protegides per la Seguretatsocial.

## ESTAT DEL BENESTAR





## ESTAT DEL BENESTAR



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## EN SÍNTESI...



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## EXERCICI PRÀCTIC



1. *Pluja d'idees sobre problemes públics.*
2. *Selecció d'un problema públic per al debat en grup.*
3. *Identificació dels agents públics per al debat.*

*Debat sobre la inclusió en l'agenda pública del Govern de la Generalitat del problema públic per a regular-lo com a política pública.*

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## ELS PROBLEMES PÚBLICS



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

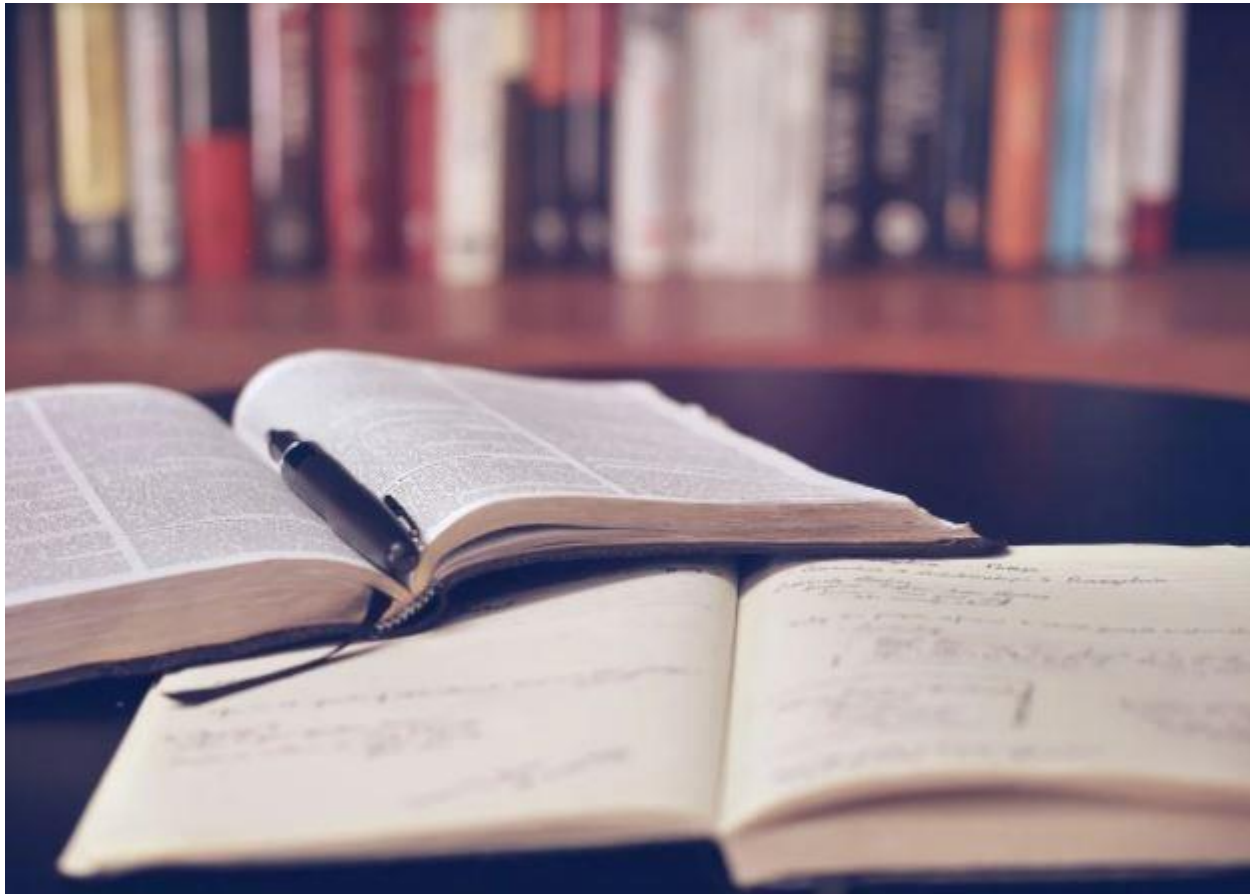
## QUÈ HEM APRÈS?



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# Tema 2. Models de benestar. El règim de benestar espanyol



# LECTURES RECOMANADES



- Ariño, A. i Romero, J. (2016). *La secesión de los ricos*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Belzunegui, A. i Moreno, L. (2020). *La Agenda Social europea. Cohesión social y lucha contra las desigualdades en Europa*.
- *Revista Papers* núm. 34. *Estat del benestar i desigualtats socials*.
- Comín, F. i Torró, L. (2020). *El estado del bienestar en España: crisis económicas y desigualdad*. Alacant: Universitat d'Alacant.
- Muro, D. i Lago, I. (2020). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: University of Oxford.





# ÍNDIX

## DE CONTINGUTS TEMA 2

- L'estat del benestar
- Aspectes comuns dels estats del benestar
- Models d'estats del benestar
- L'estat del benestar a Espanya
- Intervencions de l'Estat
- Com es mesura el grau de desenvolupament de l'EB?
- Trets estructurals del model espanyol
- Impacte social i institucional

# L'estat del benestar



- *Welfare state* (II Guerra Mundial).
- Estat benefactor, estat provisió o societat del benestar.
- Model d'estat entre el liberalisme de no-intervenció i el comunisme més radical.
- Conjunt d'accions dutes a terme pel govern a fi d'aconseguir més redistribució dels recursos i millorar el benestar general de la població.
- Estat responsable – governança multinivell.



# L'estat del benestar



**La creació d'una taxa que gravi les grans fortunes, proposta fiscal clau per respondre a la crisi econòmica**

21/08/2020

Economía | Internacional

**Dinamarca presenta proyecto de impuesto a las grandes fortunas y los bancos para financiar jubilaciones anticipadas**





# L'estat del benestar



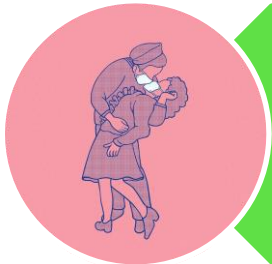
**El govern espanyol aprovarà demà dos nous impostos:  
la taxa Google i la taxa Tobin**



# L'estat del benestar



Prestacions contributives



Prestacions universals



Prestacions compensatòries

# Aspectes comuns dels estats del benestar

1. Intervencionisme estatal (garantir un alt nivell d'ocupació).
2. Provisió pública de serveis públics essencials.
3. Responsabilitat estatal en la garantia d'un nivell de vida mínim.



# El Congreso abre sus puertas a las personas sin hogar para una cena de Nochebuena

**N** Redacción NIUS • Madrid  
25/12/2020 • 12:41h.



La presidenta del Congreso, Meritxell Batet, entrega un menú a un invitado. EUROPA PRESS

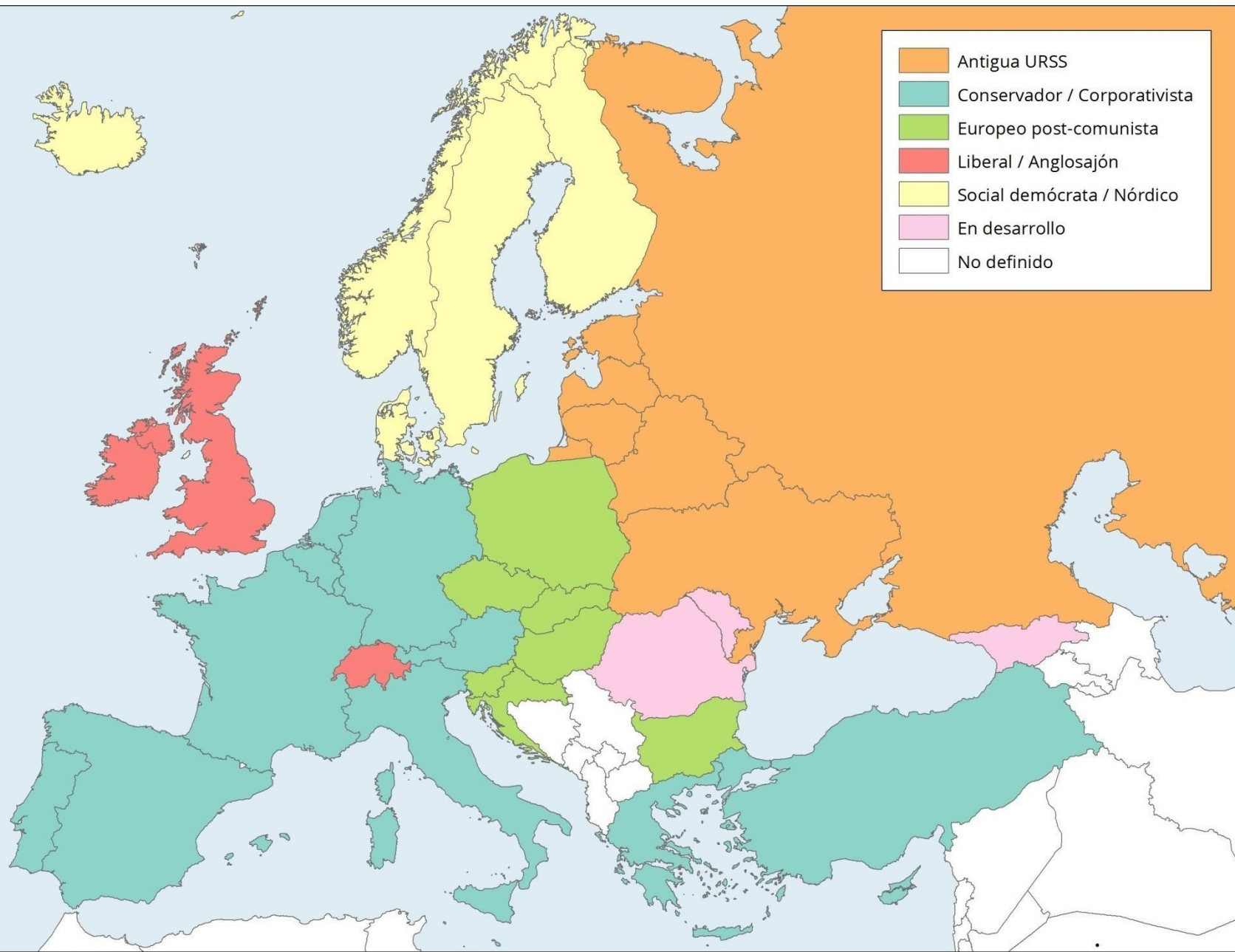
- El evento se realiza con el fin de visibilizar la situación de los colectivos más vulnerables y contribuir a mejorarla



# L'Estat del benestar a Espanya

- ❑ 1977: Pactes de la Moncloa.
- ❑ 1978: CE descentralització (CA i ajuntaments).
- ❑ Beneficis per a la ciutadania (millora del nivell d'ocupació, increment mitjà de salaris, augment de l'esperança de vida...).
- ❑ Recaptació estatal: + inversió
- ❑ 1990: declivi dels drets socials (menys inversió en serveis públics).





Fuente: Esping-Andersen y Fenger

# Models d'estats del benestar

TIPOLOGIA	IMPOSTOS	REDISTRIBUCIÓ DE LA RIQUESA	PARTICIPACIÓ DE LES DONES I NIVELL DE VIDA	INVERSIÓ EN PROTECCIÓ SOCIAL	NIVELL DE CONFIANÇA EN EL SISTEMA	SISTEMA DE PROTECCIÓ SOCIAL	FINANÇAMENT	BASE DE L'ESTAT DEL BENESTAR	PAÏSOS
<b>SOCIALDEMÒCRATA/ NÒRDIC</b>	Molt alts	Elevada. Redistribució basada en el principi de ciutadania	Alta participació de les dones en el mercat laboral i elevat grau del nivell de vida de la població	Alta	Alta	Serveis públics universals i prestacions econòmiques. Polítiques actives d'ocupació	Redistribució fiscal de la riquesa ciutadana Protecció estatal	Impostos	Suècia, Noruega, Dinamarca, Islàndia i Finlàndia
<b>LIBERAL</b>	Prestacions homogènies	Baix nivell de redistribució de la riquesa (elevada desigualtat entre classes socials)	Mitjana	Baixa	Baixa	Sistemes de protecció social privats (NO UNIVERSALS). Model assistencial	Finançament amb pressupostos de l'Estat	Estat	Regne Unit, Irlanda, Suïssa i Estats Units
<b>CONSERVADOR</b>	Manteniment d'ingressos a persones afiliades	Redistribució moderada i majors nivells de desocupació	Baixa participació de la dona en el mercat laboral, depèn en bona mesura de les contribucions socials i nivell de vida mitjana	Baixa	Mitjana	Corporativisme	Subsidiarietat funcional	Església i xarxes	Alemanya, Bèlgica i Luxemburg
<b>MEDITERRANI</b>	Baixos	Elevada desigualtat entre classes	Participació creixent de les dones en el mercat laboral i nivell de vida mitjana	Baixa	Baixa	Residual. Model d'assistència social minvant cap a un sistema emparat en els drets socials	Pressupostos generals de l'Estat + Impostos	Família i descentralització de les competències	Portugal, Espanya i Grècia





## Atenció sanitària

- Prestacions per a restablir o millorar l'estat de salut de les persones.
- Ajuda en efectiu a causa d'una malaltia física o mental.

## Atenció a la invalidesa

- Pensions d'invalidesa
- Ajuda en efectiu o en serveis relacionada amb la incapacitat de les persones amb diversitat funcional.

## Atenció a la vellesa

- Pensions de jubilació.
- Ajuda en efectiu o en serveis relacionada amb la vellesa.

## Atenció a la supervivència

- Pensions de viduïtat.
- Ajuda en efectiu o en serveis relacionada amb la mort d'un familiar.

## Atenció a les persones sense feina

- Prestacions per desocupació.
- Assistència a persones sense feina.

## Atenció a la família i fills i filles

- Assistència relacionada amb l'embaràs, el naixement, l'adopció i l'atenció a xiquets i xiquetes de 0 a 3 anys i altres familiars.

## Atenció a l'habitatge

- Finançament relacionat amb l'accés i el manteniment de l'habitatge habitual

## Atenció a les situacions d'exclusió social

- Ajudes dirigides a combatre i reduir els efectes de les situacions d'exclusió social

# L'estat del benestar a Espanya

ESTAT DEL BENESTAR



SISTEMES DE PROTECCIÓ



Incidir en les esferes del benestar a fi de garantir la qualitat de vida i la dignitat de les persones



# Intervencions de l'Estat a través de...

## SERVEIS PÚBLICS

- Universalitat
- *Servei públic essencial*
  - *Provisió directa*
  - *+ contractació*
  - *Garantia de la provisió (vaga)*



## TRANSFERÈNCIES SOCIALS

- Fons públics
- Pensions, prestacions...



# Intervencions de l'Estat a través de...

## INTERVENCIONS NORMATIVES

- Encaminades a protegir la ciutadania en la seua condició.
- No comporten una prestació.
- Normes i sancions (Llei de protecció a la infància i l'adolescència).

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/12/24/pdf/2018\\_12057.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/12/24/pdf/2018_12057.pdf)

## INTERVENCIONS PÚBLIQUES

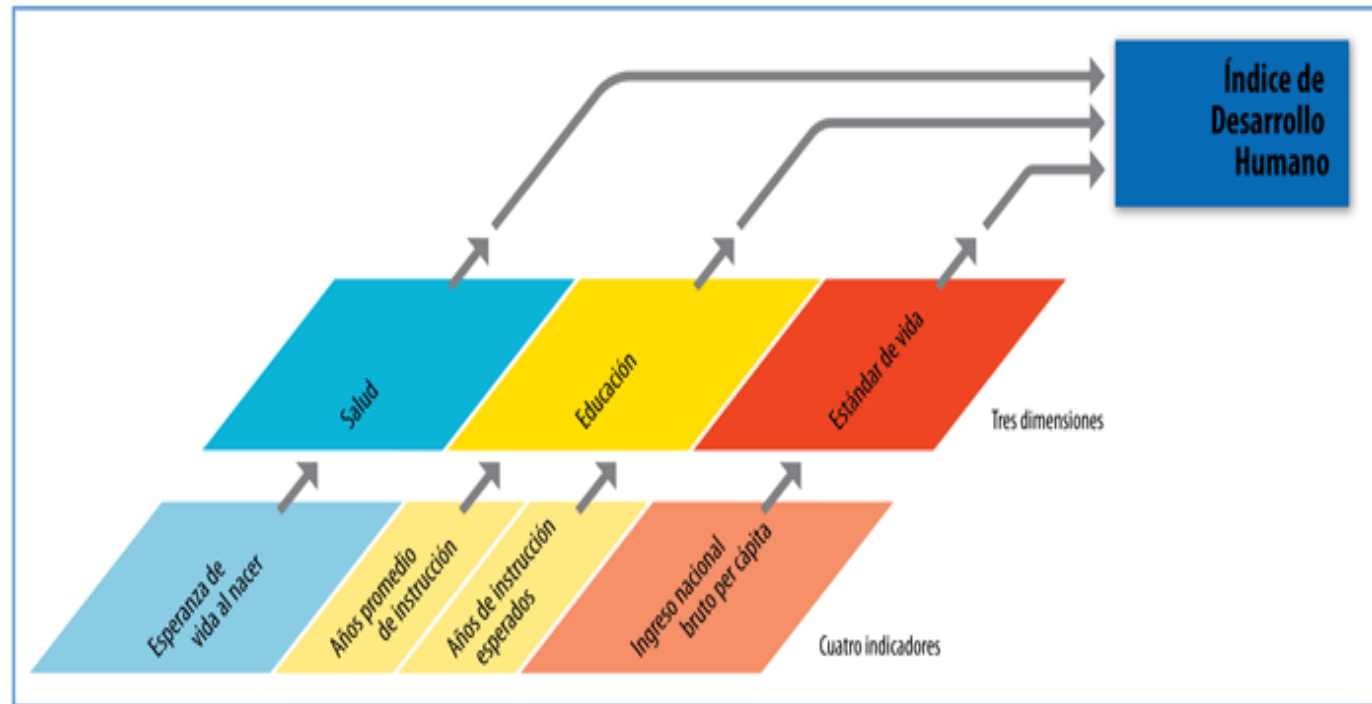
- Dirigides a produir llocs de treball.
- Poc emprades a Espanya.



# Com es mesura el grau de desenvolupament de l'estat del benestar?

- Població ocupada en els serveis propis dels pilars de l'EB
- % d'inversió en els quatre pilars
- Dades IDH (PNUD)
- Banc Mundial
- Eurostat

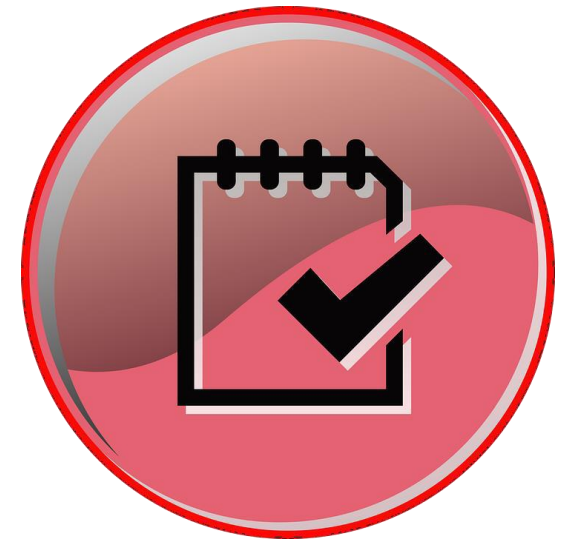
El IDH: las tres dimensiones y los cuatro indicadores



[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)




# Trets estructurals del model espanyol de l'estat del benestar



# L'impacte social i institucional de les polítiques d'austeritat a Espanya





# Llei 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius




## CODI SOCIAL DE POLÍTIQUES INCLUSIVES = COMPILACIÓ DEL NOSTRE MODEL SOCIAL

**Llibre Primer.- Carta Valenciana dels Drets Socials**  
**Llibre Segon.- Llei de Serveis Socials Inclusius**  
**Llibre Tercer.- Llei de Renda Valenciana d'Inclusió**  
**Llibre Quart.- Llei d'Infància i Adolescència**  
**Llibre Cinquè.- Llei de Polítiques Integrals de Joventut**  
**Llibre Sisè.- Llei Integral del Dret a la identitat i expressió de gènere**  
**Llibre Setè.- Llei LGTBI**

**Decret 1.- Concert social**  
**Decret 2.- Promoció d'autonomia**  
**Decret 3.- Famílies nombroses i monoparentals**  
**Decret 4.- Registre, autorització i acreditació**  
**Decret 5.- Cartera Bàsica del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials**  
**Decret 6.- Pla Estratègic de Serveis Socials de la Comunitat Valenciana**  
**Decret 7.- Mapa de Serveis Socials**  
**Decret 8.------**

## Per on comencem?



## 1.- EL PROCÉS PARTICIPATIU

1.1.- FASE INICIAL. Fins a maig 2016



1.2.- SEGONA FASE. Des de desembre 2016 a octubre 2017

1.3.- TERCERA FASE. Novembre 2017

1.4.- QUARTA FASE. Procediment d'al·legacions (gener, 2018)

## 1.2.- ESTRATÈGIA PER A LA SEGONA FASE PARTICIPATIVA

### A) GRUPS DE TREBALL ESTABLE

- Grup **MOTOR**  
DG Serveis Socials, Sotssecretaria -Sotsdirecció de Planificació: tècnics d'inspecció, tècnics jurídics-, DG Diversitat Funcional i Delegació del Consell per al Model Social Valencià. *Reunions periòdiques.*
- Grup **INTERN CONSELLERIA**  
Secretaries Autònòmiques, Directores i Directors Generals, Delegació del Consell per al Model Social Valencià i Directores Territorials d'Igualtat i Polítiques Inclusives. Directores Territorials d'Alacant, Castelló i València.
- Grup **ADMINISTRACIONS LOCALS- FEDERACIÓ VALENCIANA DE MUNICIPIS I PROVÍNCIES**  
Representants de l'àmbit polític i professional-tècnic. Amb participació de: Diputacions Provincials, Ajuntaments grans, Representació de municipis xicotets i mitjans i de mancomunitats, Federació Valenciana de Municipis i Províncies.
- Grup **EXPERTS i EXPERTES**  
Persones de reconegut prestigi en l'àmbit dels Serveis Socials (Universitats, tècnics), participants en l'elaboració de les Lleis de tercera generació.: Universidad de Vigo (Carmen Verde), Universitat Jaume I, de Castelló (Raquel Agost), Universitat d'Alacant (Nicolas Alfonseti i Víctor Giménez-Bertomeu), Universitat de Barcelona (Manuel Aguilar), Associació de Directors i Gerents (José Manuel Ramírez), Fernando Fantova (País Basc); Consell General de Treball Social (Encarna Peláez); Universitat Pública de Navarra (Lucía Martínez Virto), Universitat de València (Lucía

## 1.2.- ESTRATÈGIA PER A LA SEGONA FASE PARTICIPATIVA

### B) GRUPS DE TREBALL DE CONSULTA PUNTUAL-SEQÜENCIAL.

- **AGENTS SOCIALS-SINDICATS** : UGT, CC.OO, INTERSINDICAL VALENCIANA
- **COL-LEGIS PROFESSIONALS**: Inicialment, Treball Social, Psicologia i Educació Social. S'han afegit posteriorment: Pedagogia i Psicopedagogia, T. Integradors Socials (AVAIS)
- **ENTITATS SOCIALS**. A través de la Plataforma de Entitats del Tercer Sector d'Acció Social de la C.V.
- **ENTITATS AMB ÀNIM DE LUCRE / EMPRESES ECONOMIA SOCIAL**: LARES, AERTE, AVEI, AVASEDE, GESMED, FVECTA,...



## 1.2.- ESTRATÈGIA PER A LA SEGONA FASE PARTICIPATIVA

**C) COMISSIÓ DE POLÍTICA SOCIAL DE LES CORTS.** Reunions d'interlocució i d'informació d'avanços.

**D) EXPERTS UNIVERSITATS VALENCIANES** Universitat de València (Josep V. Pérez-Cosín, Amadeo Fuenmayor); Universitat Jaume I de Castelló (José Luis Blasco Díaz); Universitat d'Alacant (Nicolás de Alfonso); Universitat Miguel Hernández d'Elx (Francisco Javier Fernández Orrico).

**E) FÒRUM DE PARTICIPACIÓ: 'Consulta pública prèvia'.** Protocol de participació normatiu obert a la ciutadania de la Conselleria de Transparència, per mitjà de la plataforma.

**F) DEBATS OBERTS.** Participació mitjançant activitats obertes a la ciutadania (presentacions públiques -seminaris, taules redones, xerrades, ...-), articles premsa, entrevistes, ...

## FITXES DE PARTICIPACIÓ PER A LA SEGONA FASE

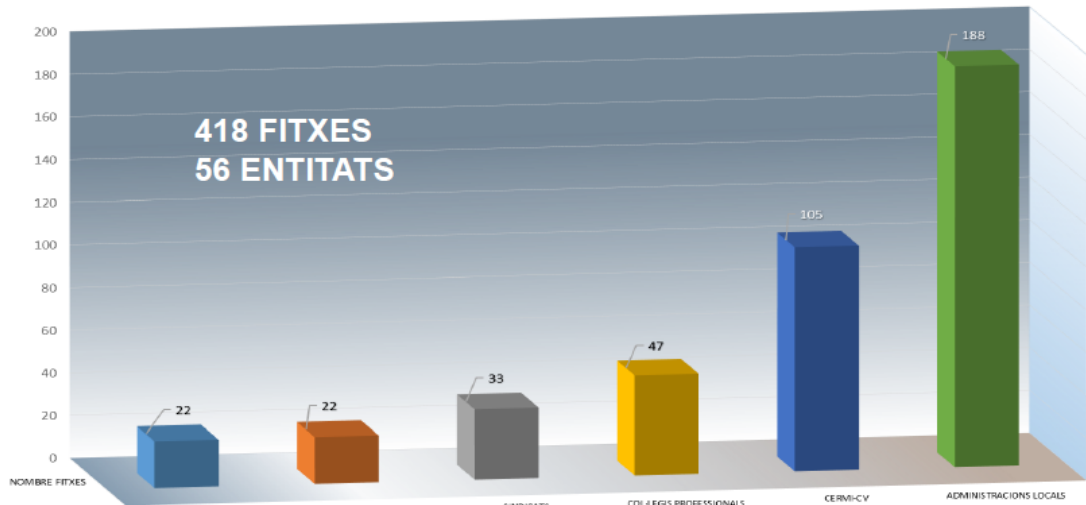
Fitxa	CONTINGUT	Fitxa	CONTINGUT
1	<b>RECOXEIXEMENT DE DRETS</b>  1.1.- Quins drets penseu s'han de protegir i/o garantir amb la Llei de Serveis Socials? 1.2.- El Sistema ha de ser Universal. Ara bé, què significa per a la teua entitat 'universalitat', és a dir, quines característiques, àmbit i trets ha de tenir la 'universalitat' en la Llei?	2	<b>DEFINICIÓ i ORGANITZACIÓ DEL SISTEMA. PER NECESSITATS i NIVELLS, O BÉ PER SECTORS DE POBLACIÓ</b>  2.1.- Com ens hauriem d'organitzar nosaltres? 2.2.- Quins serien les avantatges o inconvenients que trobeu des de la vostra organització/entitat per a cadascú dels anteriors models?
3	<b>CATÀLEG DEL SISTEMA</b>  3.1.- Quin catàleg de prestacions ha de tindre el sistema? 3.2.- Quines prestacions econòmiques i de serveis ha de tindre la normativa autonòmica?  I.- Quines de les quals han de ser garantides i quines altres no han de ser-ho?	4	<b>ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL</b>  <b>4.1.- Organització funcional del Sistema:</b> 4.1.1.- Considereu que l'estructura actual valenciana és la idònia? 4.1.2.- Trobeu que cal implantar el Nivell Intermedi-Específic? <b>4.2.- Organització Territorial:</b> 4.2.1.- Quina ha de ser l'estructura territorial idònia per a vosaltres dels diferents nivells funcionals del sistema? 4.2.2.- On han d'implantar-se els diferents programes i recursos del sistema? 4.2.3.- Quin ha de ser l'abast territorial de cadascú d'ells (programes, recursos i centres)? <b>4.3.- Organització Competencial:</b> 4.3.1.- Quina administració ha de ser competent per desenvolupar cada tipus de Servei: Bàsic, Específic i Especialitzat?







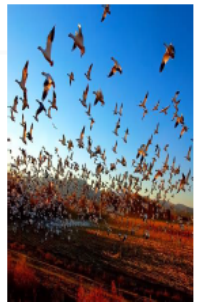
## FITXES APORTADES EN EL PROCÉS PARTICIPATIU



Entre les entitats d'acció social es troben les plataformes EAPN i PVV, que aglutinen en elles aportacions de diverses desenes d'entitats

## 2.- MIGRACIÓ CAP AL NOU MODEL

EIX CONCEPTUAL I NORMATIU	...ENS OBLIGA A...
Reconeixement de drets en el conjunt del sistema	Migrar d'un sistema assistencial a un sistema de drets
Determinació per necessitats i nivells	Superar l'organització tradicional, fragmentària, per sectors o col·lectius
Orientació centrada a la persona (processos)	Ordenar des de la perspectiva de sistema
Diferents responsabilitats i nivells (Ajuntaments, Mancomunitats, Diputacions i Generalitat).	Aclarir i enfortir planificació, inspecció, avaluació
Participació de la iniciativa privada i social	Migrar del sistema de subvencions al sistema de concert prioritàriament
Un sistema amb qualitat, formació, innovació	Migrar des del fer cadascú el que vol a una definició clara d'estàndards
Convenis plurianuals: Contractes-Programes	Finançament: (suposa migrar a una estabilitat del sistema i aclarir que aporta cadascú i on)
Participació social	Migrar d'una estructura fragmentada de participació a una enfortida i cohesionada
Sistemes d'informació	Migrar a una aplicació integrada de gestió, interoperativa i connectada amb altres bases de dades, sistema d'indicadors...



### 3.- LLEI DE SERVEIS SOCIALS INCLUSIUS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

#### ELEMENTS-CLAU

- Objecte, àmbit, principis rectors,...
- El Sistema Públic Valencià de Serveis Socials
- Catàleg de prestacions i cartera bàsica del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials
- Planificació, ordenació i intervenció del Sistema Públic Valencià de SS.SS
- Iniciativa privada
- Participació
- Qualitat, innovació, investigació i formació
- Professional de referència, equips, autoritat, ètica professional,...
- Model d'intervenció professional
- Finançament i sostenibilitat
- Inspecció, control i seguiment dels Serveis Socials



#### TÍTOL PRELIMINAR: FINALITATS I OBJECTIUS

- Objecte de la Llei
- Àmbit d'aplicació
- Definicions
- Serveis socials valencians
- Sistema Públic Valencià de Serveis Socials
- Principis rectors
- Reserva de denominació i símbol distintiu



## LLEI DE SERVEIS SOCIALS INCLUSIUS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**SERVEIS SOCIALS VALENCIANS**

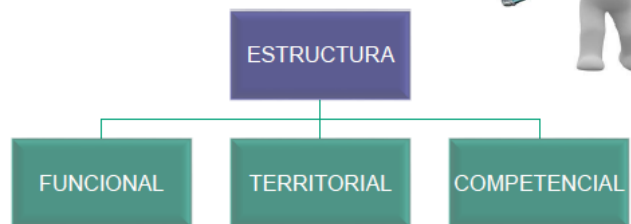
(Titularitat pública i privada)

- Prestacions i Serveis
- Plans
- Programes
- Projectes
- Equipaments
- Equips tècnics

**SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS**

(Titularitat pública, sector públic instrumental i Serveis Socials prestats de forma indire)

- Xarxa de responsabilitat pública



### DE L'ESTRUCTURA FUNCIONAL, TERRITORIAL I COMPETENCIAL DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS

El Sistema Públic Valencià de Serveis Socials està format per una xarxa organitzada de serveis de **responsabilitat pública** que constitueix una **estructura funcionalment, territorialment i competencialment integrada**, composta per tots els serveis socials de **titularitat pública** prestats directament per les administracions públiques i el sector públic instrumental, com també a través de les formes establides en l'article 34 de la llei.

<http://www.gvaoberta.gva.es/es/sector-publico-instrumental>

- **Estructura funcional:** descentralització i desconcentració.
- **Organització territorial:** proximitat, eficàcia i eficiència dels recursos.
- **Àmbits competencials:** administracions locals (ajuntaments, diputacions provincials i altres entitats locals) i administració autonòmica.

## PRINCIPIS



- Universalitat
- Orientació-intervenció centrada en les persones
- Enfocament comunitari
- Qualitat
- Globalitat
- Responsabilitat institucional
- Planificació i avaluació
- Desinstitucionalització
- Enfocament municipalista i vertebració del territori
- Descentralització i desconcentració

## DRETS I DEURES DE LES PERSONES PROFESSIONALS



**Per primera vegada es regulen drets de les persones professionals en l'àmbit dels serveis socials**

## DRETS, COMPROMISOS I RESPONSABILITATS



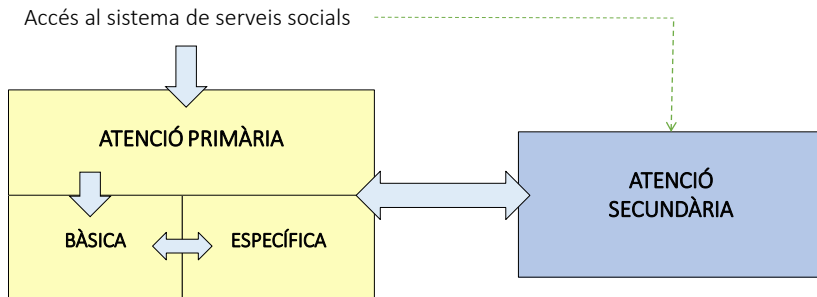
- **Dret subjectiu:** a l'accés, a l'atenció social i integral, a la informació i al catàleg.
- **Drets de la ciutadania:** informació, participació i atenció social.
- **Drets de les persones usuàries:** atenció integrada i de continuïtat; rebre serveis de qualitat; accés a les prestacions definides al catàleg; decidir lliurement les mesures o els recursos adients...
- **Drets de les persones professionals:** conductes de respecte mutu; disposar d'orientació, informació i formació; participar en la planificació, l'organització, el seguiment i l'avaluació; elaborar instruments tècnics i poder disposar d'aquests instruments; treballar en xarxa amb professionals d'altres institucions; participar individualment o col·lectivament en la presa de decisions...
- **Deures de les persones usuàries:** conductes de respecte mutu; compromís per a participar activament en processos de millora, autonomia personal i inserció social; facilitar informació veraç; complir les normes, els requisits, les condicions i els procediments per a l'ús del recurs assignat...
- **Deures de les persones professionals:** respectar els drets reconeguts en la llei; conèixer i complir la normativa vigent; participar en l'elaboració d'instruments tècnics, de seguiment i avaluació; treballar en xarxa, formar part dels òrgans de participació; facilitar a les persones usuàries informació sobre el procés d'intervenció i l'itinerari...

### FUNCIONAMENT: ESTRUCTURA

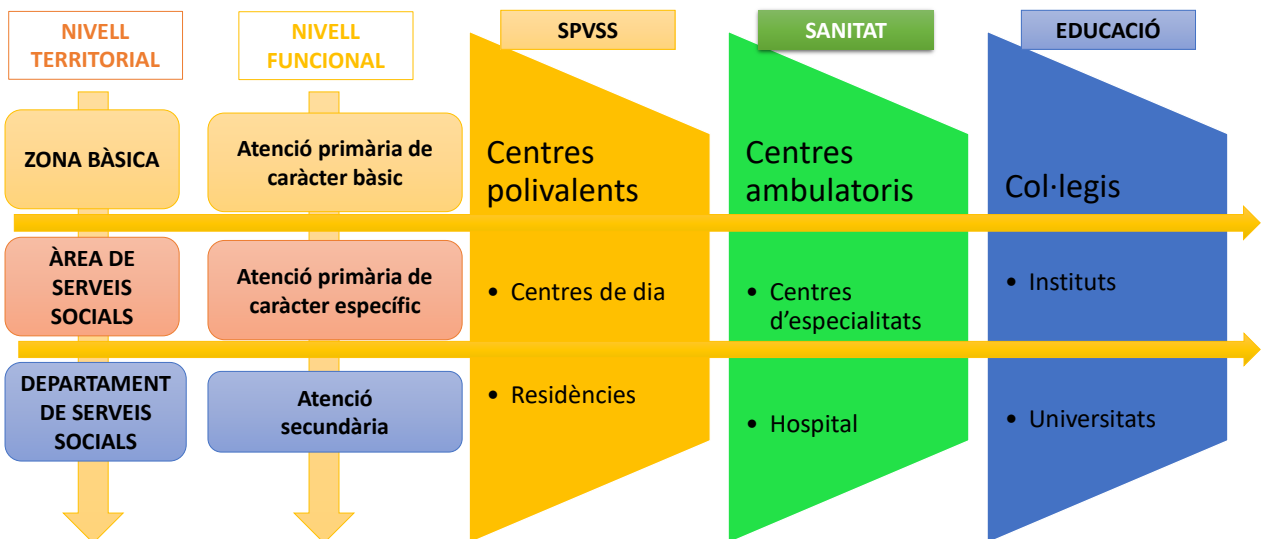


## FUNCIONAMENT: ESTRUCTURA

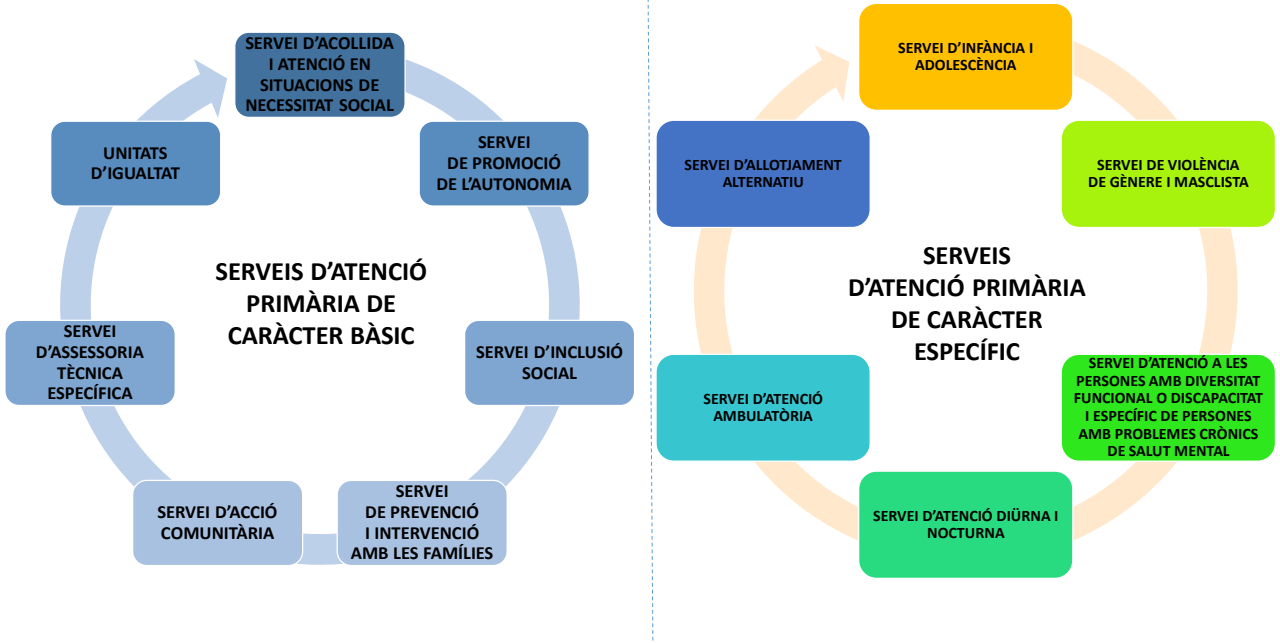
### ESTRUCTURA FUNCIONAL



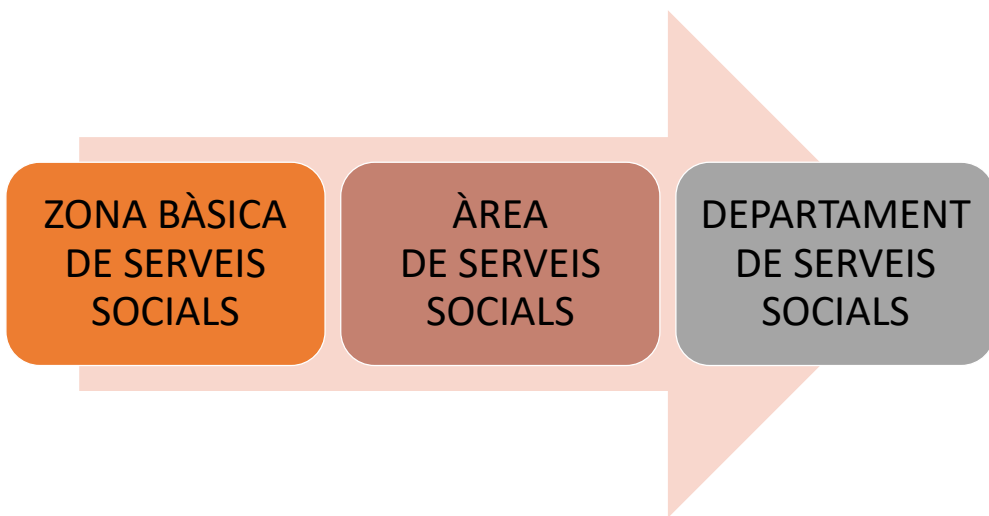
## FUNCIONAMENT: ESTRUCTURA





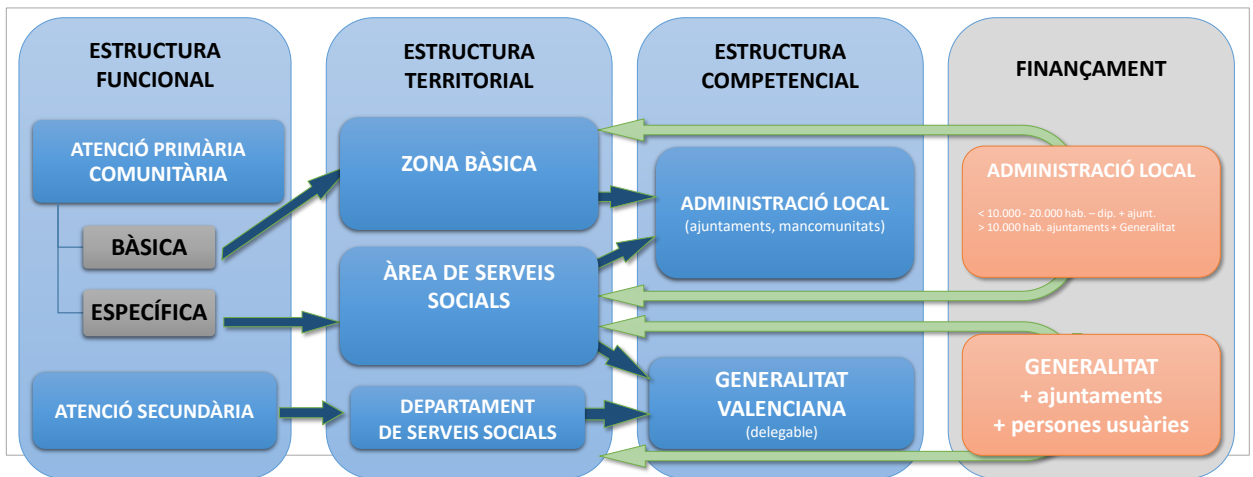


ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS



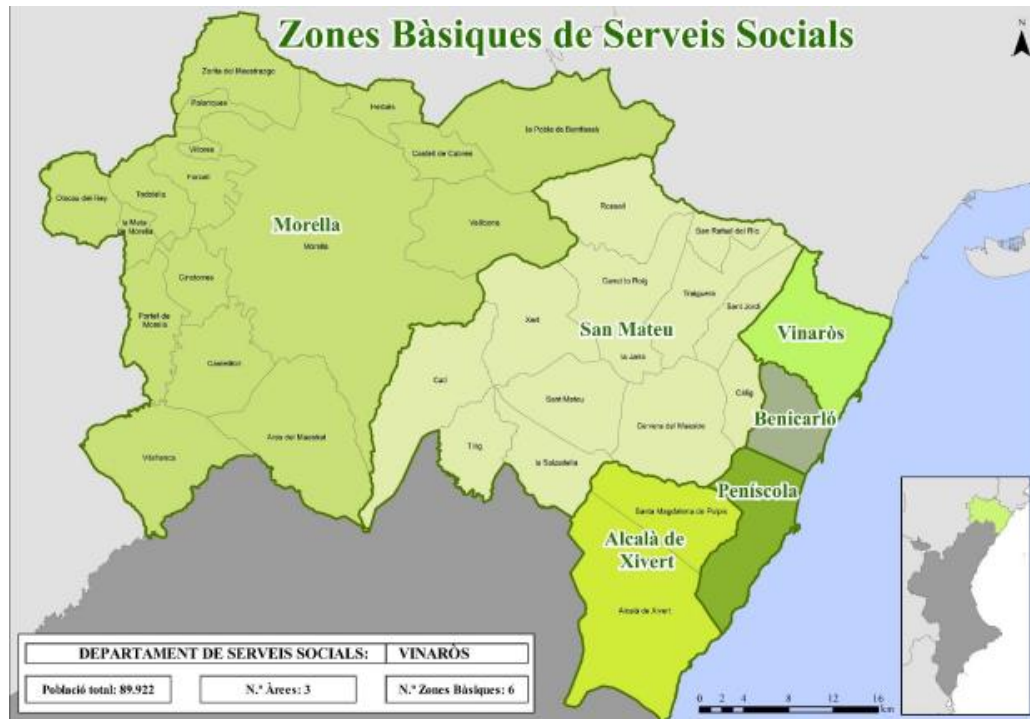


## CORRESPONDÈNCIA ENTRE LES ESTRUCTURES FUNCIONAL, TERRITORIAL I COMPETENCIAL DEL SISTEMA



### ZONA BÀSICA DE SERVEIS SOCIALS

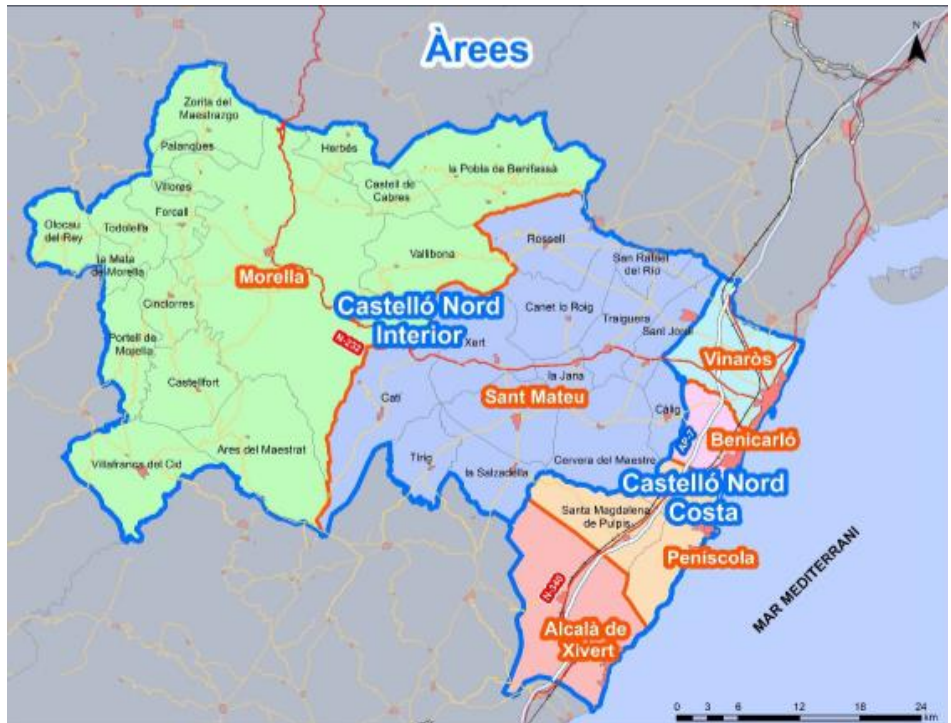
- **Competència:** administracions locals.
- **Nivell funcional:** atenció primària de caràcter bàsic.
- **Serveis i funcions propis de l'atenció primària de caràcter bàsic.**
- **Equip de professionals de la zona bàsica de serveis socials (art. 64).**
- **Finançament:** contracte-programa (Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials).



### ÀREA ESPECÍFICA DE SERVEIS SOCIALS

- **Titularitat:** Generalitat.
- **Competència:** Generalitat (possibilitat de delegació en mancomunitats, consorcis, agrupacions de municipis establits al mapa de serveis socials).
- **Equip de professionals de l'àrea de serveis socials.**
- **Finançament:** Generalitat.





## DEPARTAMENT DE SERVEIS SOCIALS

- **Titularitat:** Generalitat (no delegable)
- **Competència:** Generalitat
- **Finançament:** Generalitat
- **Què s'hi fa**
  - Atenció residencial
  - Recursos d'atenció secundària





## ESPAIS VULNERABLES

Coordinació, col·laboració i cooperació:  
Administracions Públiques i entitats d'iniciativa  
privada

Actuació integral

EDUCACIÓ	
SANITAT	
URBANÍSTIC	
SOCIAL I CULTURAL	
LABORAL I ECONÒMIC	
HABITATGE	

Mesures de discriminació  
positiva



## CATÀLEG DE PRESTACIONS I SERVEIS

### TIPUS

- **Prestacions garantides:** caràcter de dret subjectiu
- **Prestacions no garantides:** subjectes a requisits o condicions específiques

### CARACTERÍSTIQUES

- Prestacions definides
- Concreció d'extensió, intensitat, forma d'accés...



## CARTERAS DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS

### CARTERA BÀSICA DEL SISTEMA PÚBLIC VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS

- Àmbit: autonòmic
- Adequació amb l'ordenació i planificació autonòmica
- Actualització cada 2 anys



En el marc de l'avaluació del Pla Estratègic de Serveis Socials

### CARTERES DE SERVEIS SOCIALS DE CAIRE ZONAL

- Àmbit: Zona Bàsica de Serveis Socials
- Complementària de la Cartera Bàsica

## CATÀLEG DE PRESTACIONS I SERVEIS. CAL CONCRETAR, PER A CADASCUNA...

PRESTACIONS TÈCNIQUES
Definició i denominació
Finalitat de la prestació
Nivell funcional d'Atenció
Població destinatària
Requisits i procediments d'accés
Modalitats de la prestació, si escau
Prestació garantida o condicionada
Estàndards de qualitat
Administració competent
Causes de suspensió o extinció, si escau

PRESTACIONS ECONÒMIQUES
Definició i denominació
Finalitat de la prestació
Nivell funcional d'Atenció
Població destinatària
Requisits i procediments d'accés
Condicions en les que es perceben: periodicitat dels pagaments
Import
Causes de suspensió o extinció, si escau

## EQUIP DE PROFESSIONALS DE LA ZONA BÀSICA DE SERVEIS SOCIALS



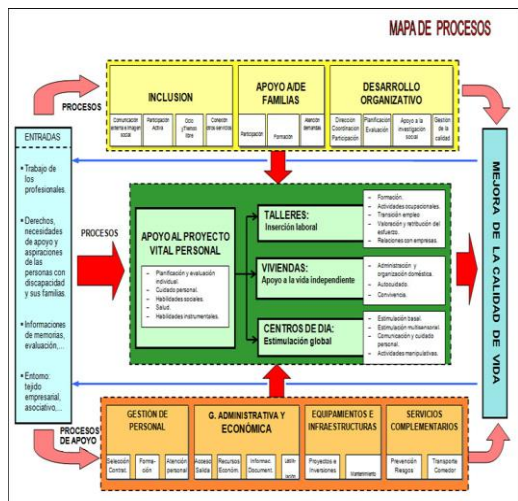


## EQUIP D'INTERVENCIÓ SOCIAL



## EL SISTEMA D'INTERVENCIÓ

- Sistema relacional
- Actuacions integrades i integrals
- Amb principis d'unitat d'acció i proximitat
- Equips multiprofessionals
- Professional de referència
- Treball en xarxa
- Perspectiva comunitària





# Uns serveis socials que saben a què es dediquen

Persones que acompanyen persones

<http://bit.ly/2hhdRRk>



## Tema 4. El futur de la protecció social: qüestionaments actuals dels estats del benestar



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

### ÍNDEX DE CONTINGUTS. TEMA 4

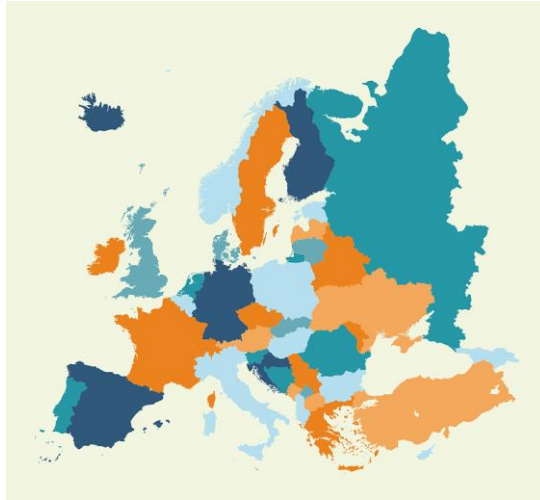
- La crisi de l'estat del benestar
- El punt de partida. El futur de la protecció social
  - El sistema educatiu
  - El sistema sanitari
  - El sistema d'habitatge
- El futur de l'estat del benestar: la COVID-19 i el repte dels sistemes de protecció a Espanya

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## La crisi de l'estat del benestar

- ❑ Globalització i submissió a les polítiques econòmiques, laborals i socials  
→ grans blocs polítics i econòmics
- ❑ Fi de l'autonomia de l'Estat
- ❑ Mercantilització
- ❑ Fins a 1965: eix central  
→ creació d'ocupació



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## La crisi de l'estat del benestar



- 1970: ajust i reestructuració.
- Intervenció de l'Estat a causa dels desajustos i la crisi econòmica (1973).
- Endeutament: polítiques restrictives (protecció social).

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# La crisi de l'estat del benestar

## • Funció interventora de l'Estat

- Política econòmica: Estat = dinamitzador econòmic
- Política social

POLÍTICA  
FISCAL

- a) Una distribució de la renda, mitjançant el finançament d'un ampli sistema de serveis socials de caràcter assistencial, i un nou sistema de seguretat social, articulats al voltant d'un principi de repartiment que ha anat substituint el de les assegurances privades.
- b) Promoure la plena ocupació establint una política de concertació social que garantisca salaris elevats i altres avantatges laborals.
- c) Possibilitar els recursos suficients per a fomentar el consum intern i contribuir al manteniment de la productivitat.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## El declivi de la cosa pública



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## El declivi de la cosa pública



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El declivi de la cosa pública

- De les conquestes socials a la mercantilització i privatització de les cures i dels serveis públics



Administració Social i Sistemes de Benestar



[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El declivi de la cosa pública



Administració Social i Sistemes de Benestar



[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El punt de partida

Ministeri de Drets Socials i  
Agenda 2030

<https://www.mscbs.gob.es/>

Vicepresidència i Conselleria  
d'Igualtat i Polítiques

Inclusives <http://www.inclusio.gva.es/va/>

Ajuntament de València

<https://bit.ly/2ESB3Fq>



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

COL·LECTIU POBLACIONAL	NECESSITATS	PRESTACIONS
PERSONES EN SITUACIÓ DE DEPENDÈNCIA	Atenció residencial	Atenció residencial Servei d'ajuda a domicili Prestació vinculada al servei
	Cura a domicili	Assistència personal Prestació per a la cura en l'entorn familiar i suport a cuidadors no professionals
	(Con)vivència i relació social	Habitatges col·laboratius
	Accedir a l'habitatge habitual	Prestació econòmica per a l'eliminació de barreres arquitectòniques
DIVERSITAT FUNCIONAL	Formació ocupacional	Centre ocupacional
	Atenció diürna	Centre de dia
	Rehabilitació	CRIS
	Estimulació del desenvolupament	Atenció inicial
	Atenció residencial	Atenció residencial
INFANCIA I ADOLESCÈNCIA	Habitatge, (con)vivència i relació social	Allotjament alternatiu
	Cura familiar	Acolliment familiar Acolliment residencial
	Suport socioeducatiu i familiar	Centre de dia
DONES SUPERVIVENTS DE VIOLENCIA DE GÈNERE	Atenció social i psicològica	Centre dona 24h
	Ingressos	Renda activa d'inserció Prestació econòmica VG
		Renda valenciana d'inclusió
PERSONES EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT	Ingressos - Ocupació	Prestació econòmica d'emergència (PEI)

## El punt de partida



- Transversalitat de les necessitats
- Interconnexió i concatenació



ACTUACIÓ INTEGRAL

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El sistema educatiu

### Llibertat d'ensenyament

### Dret a l'educació

#### Article 27

1. Tothom té dret a l'educació. Es reconeix la llibertat d'ensenyament.
2. L'educació tindrà com a objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i a les llibertats fonamentals.
3. Els poders públics garanteixen el dret que assisteix els pares per tal que els fills rebin la formació religiosa i moral que vagi d'acord amb les seves conviccions.
4. L'ensenyament bàsic és obligatori i gratuït.
5. Els poders públics garanteixen el dret de tothom a l'educació, mitjançant una programació general de l'ensenyament, amb la participació efectiva de tots els sectors afectats i la creació de centres docents.
6. Es reconeix a les persones físiques i jurídiques la llibertat de creació de centres docents, dins el respecte als principis constitucionals.
7. Els professors, els pares i, en el seu cas, els alumnes intervinen en el control i en la gestió de tots els centres sostinguts per l'Administració amb fons públics, en els termes que la llei estableixi.
8. Els poders públics inspeccionaran i homologaran el sistema educatiu per tal de garantir el compliment de les lleis.
9. Els poders públics ajudaran aquells centres docents que reuneixin els requisits que la llei estableixi.

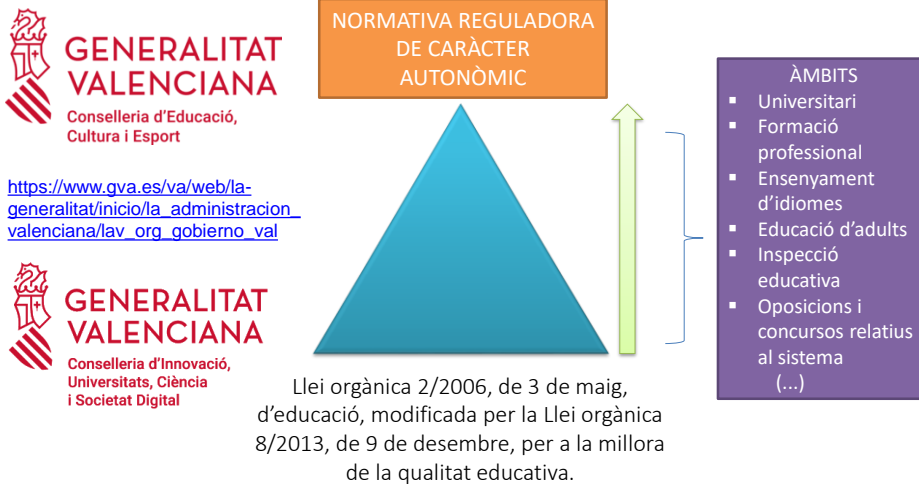


Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## El sistema educatiu



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El sistema educatiu

- **FRACÀS ESCOLAR:** situació en què l'alumne presenta dificultats per a assolir els objectius mínims formulats per l'educació obligatòria, malgrat els seus esforços i intents, i es retira després de ser catalogat com a fracàs escolar. Entre els factors que augmenten el risc de fracàs escolar, cal assenyalar:
  - Aspectes socioeconòmics i culturals (origen social, capital cultural, bretxa de gènere, minoria ètnica, factors familiars...).
  - Gestió del sistema educatiu (inversió pública en educació, programes d'atenció a la diversitat, flexibilitat curricular...).
  - Aspectes relacionats amb el mateix centre (metodologies, capital cultural...).
  - Aspectes culturals d'àmbit macro (valors de l'escola enfront dels valors socials dominants).

<https://www.uoc.edu/portal/ca/news/actualitat/2018/209-fracas-escolar.html>

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El sistema educatiu

- **ABANDONAMENT ESCOLAR:** aquesta situació es produeix quan l'alumne no ha completat algun tipus d'educació secundària postobligatòria, reglada i ordinària, la qual cosa en el cas espanyol vol dir el batxillerat o els cicles formatius de grau mitjà i els equivalents anteriors.
- 
- **BULLYING O ASSETJAMENT ESCOLAR:** situació produïda tant en l'àmbit propi dels centres educatius com en l'àmbit més pròxim a l'alumne on aquest és assetjat de diverses formes (telemàticament, en persona...) per un grup d'alumnes o per un alumne en particular.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## L'educació social en el sistema educatiu



- Contribuir als documents d'organització i de funcionament dels centres participants en la detecció de les necessitats socioeducatives del centre, analitzant les circumstàncies socioeconòmiques i familiars de l'entorn.
- Participar en la programació del departament d'orientació.
- Fer actuacions de coordinació amb els altres professionals dels centres educatius, com també amb l'equip directiu, els tutors i les tutores, especialment en els assumptes relacionats amb mediació, absentisme, transversalitat de programes i assignatures, etcètera.
- Fer actuacions de coordinació amb els serveis socials municipals, si escau, especialment en els casos en què siga necessària la intervenció amb l'alumnat amb dificultats del seguiment del curs escolar i amb les famílies.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## L'educació social en el sistema educatiu

- Establir contacte i relacions amb les famílies i fomentar que participen en la vida diària del centre i en les escoles de pares i mares.
- Evitar l'aïllament del centre establint xarxes entre el centre i la comunitat.
- Fer tasques d'oci i temps lleure en sinergia amb les entitats del tercer sector a fi de fomentar activitats de convivència entre l'alumnat i el professorat.
- Participar en les responsabilitats i funcions del departament d'orientació aportant la seua activitat professional en els aspectes de la seua competència, dotant el professorat i l'equip directiu d'estratègies per a resoldre problemes dins i fora de l'aula, potenciant la convivència entre els membres de la comunitat educativa i ajudant l'estudiantat en el seu desenvolupament educatiu, emocional i professional.
- Elaborar, gestionar i avaluar programes educatius.
- Fomentar programes educatius en matèria d'oci i temps lliure, educació per a la convivència, prevenció de l'absentisme escolar, foment de la igualtat de gènere, cultiu d'habilitats i aptituds...



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## L'educació social en el sistema educatiu

Llegiu el text adjunt: Bernabeu Farrús, J. (2012). *L'educació social. També digital. L'era digital*, p. 106-111.



<https://www.unicef.es/educa/blog/covid-19-brecha-educativa>

L'escola de les emocions

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# El sistema sanitari

## Article 43

1. Es reconeix el dret a la protecció de la salut.
2. Correspon als poders públics organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i a través de les prestacions i dels

“L’atenció als problemes o situacions socials o assistencials, no sanitaris, que ocorreguen en situacions de malaltia, i es garanteix la continuïtat del servei a través de la coordinació amb les administracions dels serveis sanitaris i socials”.



Administració Social i Sistemes de Benestar

## Protecció de la salut



[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

# El sistema d’habitatge



Llei estatal d’habitatge



Plans estatals d’habitatge  
Plans autonòmics d’habitatge

## Article 47

### Dret a l’habitatge. Utilització del sòl

Tots els espanyols tenen dret a gaudir d’un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d’acord amb l’interès general per tal d’impedir l’especulació.

La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l’acció urbanística dels ens públics.

Descentralització de competències a les comunitats autònomes.

Paisatge desigual i divers.



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)



## El sistema d'habitatge

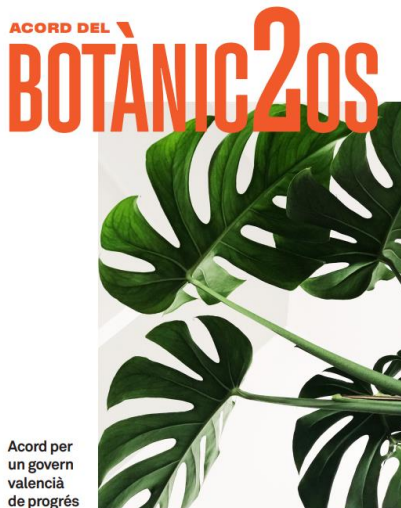
Taula 4.1. Inversió pública estatal i autonòmica en matèria d'habitatge a Espanya (1997-2018)

Anys	Estat	% sobre el total de la inversió directa	CA	% sobre el total de la inversió directa	Inversió directa	% PIB
1997	679,00	29,6%	1.615,6	70,4%	2.294,6	0,46%
1998	684,00	29,7%	1.618,5	70,3%	2.302,5	0,43%
1999	677,00	28,3%	1.713,3	71,7%	2.390,3	0,41%
2000	658,00	27,6%	1.723,5	72,4%	2.381,5	0,38%
2001	661,00	30,0%	1.544,3	70,0%	2.205,3	0,32%
2002	657,00	30,3%	1.511,4	69,7%	2.168,4	0,29%
2003	653,00	30,3%	1.502,2	69,7%	2.155,2	0,27%
2004	663,00	27,5%	1.748,7	72,5%	2.411,7	0,28%
2005	878,00	30,4%	2.012,5	69,6%	2.890,5	0,31%
2006	1.059,00	32,9%	2.164,6	67,1%	3.223,6	0,32%
2007	1.247,60	35,8%	2.234,6	64,2%	3.482,2	0,32%
2008	1.378,40	35,2%	2.535,7	64,8%	3.914,1	0,35%
2009	1.615,90	36,9%	2.761,9	63,1%	4.377,8	0,41%
2010	1.498,10	35,5%	2.722,5	64,5%	4.220,6	0,39%
2011	1.200,18	52,2%	1.097,9	47,8%	2.298,03	0,22%
2012	819,91	40,0%	1.228,5	60,0%	2.048,4	0,20%
2013	765,86	41,0%	1.103,1	59,0%	1.868,93	0,18%
2014	799,72	37,0%	1.362,7	63,0%	2.162,37	0,21%
2015	587,11	27,0%	1.584,4	73,0%	2.171,51	0,20%
2016	587,11	31,1%	1.301,3	68,9%	1.888,38	0,17%
2017	474,24	25,1%	1.411,4	74,9%	1.885,66	0,16%
2018	481,24	24,0%	1.521,7	76,0%	2.002,98	0,17%

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El sistema d'habitatge al País Valencià: la situació actual



Desplegament de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, en els termes següents:

- Paralització dels desnonaments de les persones més vulnerables.
- Ampliació del parc públic d'habitatges per a lloguer social.
- Reserva de sòl públic per a la construcció d'habitatge públic protegit i destinació almenys del 7% per al lloguer de joves, entre d'altres.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## El sistema d'habitatge

Decret 157/1988, d'11 d'octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual es regula el Pla d'actuació de barris d'acció preferent



Dinamització comunitària

Treball amb la infància i la joventut

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## La COVID-19 i el repte dels sistemes de protecció social a Espanya

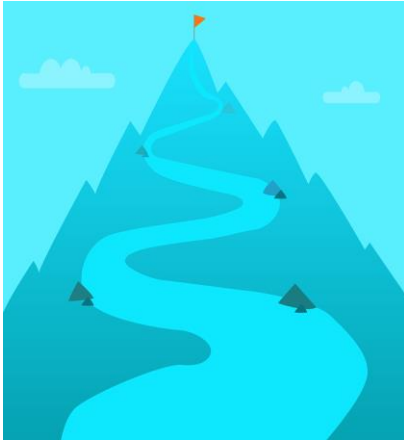
- a) Fer sostenibles econòmicament els estats de benestar europeus.
- b) Fomentar i potenciar serveis públics de caràcter universal.
- c) Promoure mesures de protecció a la família.
- d) Constituir sistemes de pensions sostenibles en el temps atès l'envelliment de la població.
- e) A fi de satisfer les demandes dels ciutadans a Europa, seria preceptiva una elevació dels impostos, cosa que conduiria a augmentar la protecció social pública.
- f) Salvaguardar els sistemes públics de pensions.
- g) Adoptar mesures que reconduïsquen la situació de l'ocupació.



Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

## La COVID-19 i el repte dels sistemes de protecció social a Espanya



- h)* Potenciar una sanitat pública universal, d'alta qualitat i amb serveis d'atenció i cura per a ancians i xiquets.
- i)* Afrontar la pobresa i l'exclusió social amb l'elaboració per part dels governs de plans d'acció nacionals i europeus per a combatre-les.
- j)* Promoure polítiques d'habitatge públic.
- k)* Fomentar polítiques inclusives integrals en relació amb la població immigrant, refugiats i asilats.
- l)* Potenciar una nova relació entre l'Administració i la societat civil.
- m)* Treballar per una adequada coordinació dels diversos subsistemes de benestar.

Administració Social i Sistemes de Benestar

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)