

La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España

The Breakdown of the Incomplete Social Service System in Spain

Julio Alguacil Gómez
Universidad Carlos III de Madrid
jalguaci@polsoc.uc3m.es

Recibido: 15/11/2011
Revisado: 16/11/2011
Aceptado: 12/12/2011
Disponible on line: 15/02/2012

Resumen

El sistema de Servicios Sociales tradicionalmente ha sido el pilar del Estado de bienestar más impreciso, más débil y más sensible a los cambios sociales, económicos, políticos, y culturales, generando una necesidad de replanteamiento permanente. En el contexto actual de globalización neoliberal, vulnerabilidad, sociedad del riesgo y crisis estructural, tiene un especial significado. Es un sistema más irrenunciable que nunca para la prevención de la exclusión social, para la promoción de los colectivos afectados por la desigualdad, como la mujer, y para la protección de los excluidos. Sin embargo, la situación de los Servicios Sociales en España, a pesar del enorme esfuerzo realizado para acompañarse con los países de nuestro entorno, y considerando su adscripción al tipo de Estado de bienestar mediterráneo y a una trayectoria con unas singularidades propias que lastra un cultura asistencialista, un sector privado con una importante capacidad estratégica y una debilidad de defensa de los derechos subjetivos universales, se encuentra en un proceso de deconstrucción. Ese proceso, que muestra su creciente vulnerabilidad, viene determinado por una combinación de dos factores principales que comprometen su intensidad, la universalidad de los derechos y la igualdad de acceso a los servicios: una financiación descomprometida e insuficiente y una descentralización imperfecta.

Palabras clave: Sistema de Servicios Sociales, vulnerabilidad, familismo, financiación, descentralización.

Abstract

Traditionally, the Social Service system has been the State's pillar of welfare that has shown itself to be the vaguest, weakest and most sensitive to social, economic, political and cultural changes, giving rise to the need for permanent retooling. In today's environment of neoliberal globalization, vulnerability, society at risk and structural crisis, it has a special significance: it is an even more essential system for the prevention of social exclusion, for the promotion of groups affected by inequality, such as women, and for the protection of outcasts. The situation of Social Services in Spain, however, despite the enormous effort made to get in step with the countries around us, considering its adherence to the Mediterranean sort of Welfare State, and a history with some unique characteristics which hamper a culture of care, such as a private sector with an impressive strategic capacity and a weakness in the defense of universal subjective rights, is one of deconstruction. That process, which demonstrates its growing vulnerability, is driven by a combination of two primary factors which compromise the intensity, universality of rights and equality of access to services: uncommitted, insufficient funding and imperfect decentralization.

Keywords: Social Service System, vulnerability, familism, funding, decentralization.

Referencia normalizada: Alguacil Gómez, J. (2012): «La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 63-74.

Sumario: Introducción: los Servicios Sociales en una sociedad del riesgo. 1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de un sistema de Servicios Sociales? 2. Un Estado de bienestar incompleto, tardío y amenazado. 3. A modo de conclusión: de las causas, las consecuencias y los retos. 4. Referencias bibliográficas

Introducción: los Servicios Sociales en una sociedad del riesgo

El sistema de Servicios Sociales viene a considerarse, junto a la Sanidad, la Educación y la Garantía de rentas, como el cuarto pilar del Estado de bienestar. Sin duda, el más expuesto a la erosión que está sufriendo éste y el que requiere una mayor capacidad de adaptación a los avatares que se suceden con cada vez mayor celeridad. Siempre ha sido la hermana menor de las políticas sociales y la más sensible a los cambios sociales, económicos, culturales, políticos, etc., lo que también le conlleva la necesidad de repensarse y rearmarse permanentemente. Pero, precisamente, en un contexto en que la propia expansión de la vulnerabilidad afecta a todos los órdenes de la vida, hace también más vulnerables y más débiles las políticas sociales y, en primer lugar, los Servicios Sociales.

Ya estamos instalados en la sociedad del riesgo, en la sociedad líquida, en la vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad, de reciente incorporación al lenguaje de la intervención social, es un término que se refiere a la movilidad social descendente y que viene a significarse como la antesala de la caída en la exclusión social. También se suele referir tanto a colectivos sociales como a territorios en situación de riesgo o de declive, aunando por lo tanto el doble vínculo entre territorio y estructura social.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ofrece la siguiente definición del concepto «vulnerabilidad»:

Un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una habilidad reducida para protegerse a uno mismo contra aquellos riesgos e incertidumbres y hacer frente a sus consecuencias negativas. Existe a todos los niveles y dimensiones de la sociedad y forma parte integral de la condición humana, afectando tanto al individuo como a la sociedad como un todo.

Hay que insistir, a la vista de dicha definición, en que el concepto de vulnerabilidad hace referencia a dos cuestiones:

— Al incremento de las amenazas y los riesgos que afectan a las personas/sociedades/grupos sociales/estados.

— Al debilitamiento de los mecanismos para afrontar dichos riesgos y amenazas.

Con esas consideraciones es evidente que, en los últimos años, la exposición de la población a esas amenazas ha aumentado, mientras que se ha producido un debilitamiento paralelo de los mecanismos para afrontarlos. La importancia o el grado de adecuación del concepto, desde la perspectiva del análisis sociológico, muestra que, para comprender las raíces del orden social y del bienestar humano, se requiere un sentido de pertenencia a la sociedad, de modo que se satisfagan las necesidades materiales, culturales, psíquicas, relacionales, etc.

Entendemos, en consecuencia, la «vulnerabilidad» como aquel proceso de inseguridad producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de riesgo y desventaja se contempla como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida.

Los colectivos vulnerables, por tanto, despliegan sentimientos tanto de amenaza como de impotencia y están compuestos, por tanto, por aquellos sectores que se encuentran en los márgenes o en riesgo de caer en la exclusión. Si bien este atributo común, que hace que identifiquemos a grupos o personas como vulnerables, está lejos de presentar rasgos de homogeneidad, en el contexto actual, por el contrario, éstos se encuentran enormemente fragmentados y debilitados en su cohesión social, lo que hace más difícil su identificación personal y colectiva, y el desarrollo de estrategias propias en pos de su articulación, como proceso previo para desarrollar iniciativas de superación de la vulnerabilidad.

El desarraigo y la desafección que generan los procesos de vulnerabilidad y su proyección hacia la exclusión social, junto a la destrucción de las redes sociales tradicionales y los vínculos de proximidad, ponen las bases para una sociedad insolidaria que, al encaminarse hacia el individualismo desarrolla síntomas de enfermedad, es insegura, es hostil, es competitiva y es agresiva. En ese contexto, cuanto más ho-

mogéneos y excluidos son los colectivos, más fácil es que terminen replegándose sobre sí mismos, generando círculos endogámicos más proclives a afirmarse más en una diferencia exclusiva y excluyente que en el reconocimiento y el aprendizaje del valor de la diferencia y de la diversidad. La identidad se construye entonces *contra* «los otros» y no a través de una alteridad fundamentada más en una identidad construida *con-desde-para* los otros. Este fenómeno, unido a los procesos de precariedad laboral y de exclusión social, económica, cultural, ambiental y política, deriva y se expresa en situaciones extremas, en patologías sociales, en escapes de intolerancia, desplegándose así la violencia sobre los más débiles, y frente a los diferentes, que son percibidos como una amenaza para el estatus social alcanzado, o como una imposibilidad de alcanzar un estatus «normalizado».

La vulnerabilidad es, entonces, la antesala de la exclusión social. Recordemos que la exclusión social viene determinada por su carácter multidimensional y la interactividad sinérgica que se produce entre las dimensiones que la conforman. La exclusión social es un proceso complejo en el que se establece una distancia social bajo el marchamo de estar fuera de uno o varios subsistemas de la sociedad (nivel de renta, mercado laboral, sin redes sociales, sin derechos, etc.).

El concepto de exclusión social recoge, poniéndolas en relación, tanto la *polarización* propia del eje vertical (arriba/abajo) riqueza/pobreza, como la *segmentación* definida en un eje horizontal (dentro/fuera), producida por las múltiples y complejas condiciones de marginación en un contexto de sociedades tecnológicamente avanzadas bajo el prisma de la globalización neoliberal. Señalar la exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente el de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social, sino también el de la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes. Ya no se habla tanto de la carencia de recursos como de la inaccesibilidad a los mismos. Se produce una substracción de la calidad de vida para determinados sectores en varias dimensiones de sus condiciones de existencia, entre las que podemos señalar las dificultades de acceso al mer-

cado de trabajo, a un alojamiento adecuado, a la educación, a la salud, al ocio, al consumo, a la participación social y política, a la calidad ambiental, etc. (Alguacil y Renes, 2000, pp. 216-217).

De acuerdo con la definición dada en el *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, se entiende por exclusión

El proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales (FOESSA, p. 2008).

La exclusión social es, por lo tanto, un fenómeno estructural y multidimensional que debe ser entendido como un proceso que afecta a colectivos con atributos de diferenciación y de desfavorecimiento, que les deja fuera de algún tipo de sistema (de rentas, laboral, residencial, social, urbano, político, cultural, etc.); y no sólo como una condición de estar exclusivamente en la parte baja de los niveles de renta (pobreza económica).

El ensanchamiento de la exclusión social, con los factores individuales y estructurales que se combinan y se retroalimentan, nos dice mucho sobre lo imprescindible de un buen sistema de Servicios Sociales y sobre su dificultades.

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de un sistema de Servicios Sociales?

El sistema de Servicios Sociales, si contamos con sus antecesores, la beneficencia y la asistencia social, tienen una larga trayectoria, con su propia inercia y con unos rasgos culturales que se vienen arrastrando. Esos cambios nominativos son señal de su complejidad, de las múltiples dimensiones y visiones que lo conforman; pero además estos se van acoplando y determinando por los distintos contextos históricos marcados por la correlación de fuerzas entre los distintos actores. En el último periodo, se han encontrado afectados por rápidos y profundos cambios que se han producido en múltiples dimensiones, económicas, culturales, políticas y sociales, que han tenido un fuerte impacto en la estructura social de nuestras sociedades. Habría que responder a varias preguntas: ¿qué es un sistema de Servicios Sociales? ¿qué utilidad tiene? ¿a quién van dirigi-

dos y qué objetivos tienen? ¿qué principios les rigen y qué funciones tienen? ¿qué procedimientos deben aplicar? Pero no hay una respuesta unívoca a estas preguntas por parte de los actores con responsabilidad en la acción social, porque hay distintas visiones sobre los propios procesos de vulnerabilidad producto de los rápidos cambios. Es, por lo tanto, obligatorio precisar qué tipo de sistema de Servicios Sociales se necesita en el actual contexto de dominio neoliberal y de extrema fragmentación de la estructura social.

En la culminación de su recorrido histórico, al que nos tendremos que remitir más adelante, se ha completado su conceptualización, aunque no así su aplicación. Esta conceptualización es una buena muestra de su complejidad y de su vulnerabilidad en una sociedad dominada por una mirada económica convencional, de acumulación, que deriva tan rápidamente hacia la individualización, la fragmentación y las asimetrías. Y, también, de su imprecisión ante la dificultad de una puesta en común teórica y práctica. Para recoger toda su complejidad podemos considerar:

— *Sus funciones*: algunos especialistas han considerado que las funciones específicas del sistema de Servicios Sociales aunque no exclusivas de él son, puesto que también intervienen los otros sistemas de bienestar (garantía de rentas, sanidad y educación), se identifican, en primer lugar, con acciones encaminadas a la superación de la carencia de autonomía de las personas; en segundo lugar, con la protección a colectivos como los niños, los mayores y los discapacitados, con atributos adscritos que muestran su dependencia en determinadas condiciones de inadecuación; en tercer lugar, con el apoyo a las personas con dificultades de integración, en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, en riesgo o situación de exclusión social (Aguilar, M; Llobet, M.; Pérez Eransus, B., 2010, p. 420).

— *Sus enfoques metodológicos*: el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPO-SO, 2007, pp. 25-26), con motivo de la promulgación de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, enfatiza los cuatro componentes metodológicos que recoge la misma y debe saber combinar el sistema de

Servicios Sociales, lo que es buena muestra de la complejidad que debe manejar la práctica de los Servicios Sociales. En primer lugar se propone «un ámbito *subjetivo universal* efectivo para los Servicios Sociales públicos, con respuesta a toda clase de demandas propias de la rama y con igualdad de protección para iguales circunstancias técnicas», aplicando el principio de equidad redistributiva. En segundo lugar, se apuesta por un *enfoque comunitario* y de proximidad física de desenvolvimiento de las personas demandantes y sus familias en su entorno, independientemente de la descentralización municipal, pero potenciando la participación y el desarrollo comunitario. En tercer lugar; se manifiesta que los Servicios Sociales deben tener como referencia el *desarrollo personal* de sus usuarios, promocionando su autonomía y facilitando «la toma de decisiones sobre su propia existencia, la autosuficiencia económica y la participación activa en la vida comunitaria» (Art 10.2). Un último enfoque, aboga por el enfoque de la *proactividad*, que concibe a los Servicios Sociales como un sistema cercano a la realidad y con vocación de modificarse a sí mismo en función sobre todo del principio de prevención y para evitar la desatención absoluta temporal, así como para posibilitar la continuidad y simultaneidad de cuidados, lo que implica actividades regulares destinadas a identificar a las personas con necesidades de atención y a comunicar de forma eficaz los distintos servicios entre los potenciales usuarios (Casado, 2008, p. 554). La no discriminación y la accesibilidad serán dos consecuencias que deriven del enfoque proactivo.

Una síntesis, que recoge todas las sinergias entre las funciones y los enfoques metodológicos, la podemos concretar en tres *principios estratégicos*, en las tres «pes»: prevención, protección y promoción. En una sociedad del riesgo, fragmentada, asimétrica, competitiva e individualista, en donde se requieren crecientes capacidades y oportunidades para quedar integrado en el sistema, el de Servicios Sociales debe tener capacidad para saber articular los niveles, las escalas, los sectores, los colectivos, etc.; para garantizar la complementariedad entre la *especificidad* y la *transversalidad*. En esta estrategia consideramos los tres principios:

Principios estratégicos	Situaciones (condiciones) de	Principales colectivos afectados
<i>Prevenir</i>	Vulnerabilidad y Exclusión social. Patologías: drogadicción, alcoholismo, prostitución, violencia doméstica, violencia de género, violencia urbana, sinhogarismo, enfermedades derivadas de todo lo anterior	Niños y jóvenes Mujeres Ancianos Inmigrantes Minorías étnicas
<i>Proteger</i>	Los colectivos vulnerables en razón de su dependencia	Niños Ancianos Discapacitados Enfermos crónicos
<i>Promocionar</i>	1) Igualdad de género, autonomía, autoestima, participación, empoderamiento y asociacionismo. 2) Acciones rehabilitadoras para la superación de situaciones de marginación e indignidad social.	Mujeres Inmigrantes Víctimas de la violencia Drogadictos Alcohólicos Prostitutas Ex-reclusos

Cuadro 1. Síntesis de sinergias. Fuente: Elaboración propia.

— *Prevenir* las patologías sociales, y los problemas sociales, la marginación, la indignidad, afectan a todos los grupos sociales de forma diferenciada según atributos adscritos como: la edad, la cultura, la etnia, el estado de salud y el género; así como la drogadicción entre los jóvenes, la prostitución entre las mujeres, el subempleo y el hacinamiento entre los inmigrantes, etc.

— *Proteger* a las personas vulnerables por sus atributos psicobiológicos: niños, mayores, discapacitados, enfermos mentales y enfermos crónicos.

— *Promocionar* la superación de la situación de vulnerabilidad, de exclusión o de restricción del desarrollo personal y de la autonomía es, por ejemplo, el caso de las mujeres que, como cuidadoras de los niños y de las personas dependientes, quedan excluidas del mercado laboral. Este fenómeno tiene un importante impacto en el ámbito de la economía y en el declive demográfico, por el efecto de la no incorporación de estas mujeres al mundo laboral y profesional, por la necesidad de abandonarlo para dedicarse a los cuidados de familiares y, como consecuencia, por la difícil conciliación entre la vida laboral y familiar (Cuadro 1).

La creciente fragmentación social tiene su proyección en el carácter multidimensional de

la exclusión social, de modo que las situaciones de desventaja se refuerzan entre sí, reproduciendo y profundizando la propia situación de la exclusión y llevando a que las personas que caen en ella no tengan capacidad por sí mismas para escapar. La exclusión social, por su carácter multidimensional, precisa políticas integrales de *inclusión* (transversales), pero tienen que combinarse simultáneamente con políticas de *incorporación*, de ayuda individual polivalente, dirigidas a las personas con una dificultad específica (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus, 2010, pp. 421-422). En definitiva: la combinación adecuada de los enfoques metodológicos de los que dábamos cuenta. Todo ello pone de relieve la complejidad de: las acciones de los Servicios Sociales, la necesidad de un marco legislativo y múltiples articulaciones técnicas; así como una coordinación administrativa multinivel y unos procedimientos de financiación sostenibles que permitan garantizar el derecho subjetivo (universalidad e igualdad) con la necesaria orientación de desarrollo comunitario.

Nada más lejos de la realidad construida en el contexto actual de neoliberalismo que ha culminado en una profunda crisis estructural. Son innegables los avances producidos en las últimas décadas en ese esfuerzo necesario para acoplar nuestra tardía democracia al contexto

europeo, pero también por ello hemos sido víctimas de nuestro recorrido histórico, una evolución determinada por nuestras singularidades que han dejado diversos agujeros, ya difíciles de rellenar en el contexto de esta crisis estructural que está menoscabando el propio Estado de bienestar.

2. Un Estado de bienestar incompleto, tardío y amenazado.

El modelo de Estado de bienestar español se ha tipificado como mediterráneo o *familista*, propio de los países del sur de Europa. Una variante del Estado de bienestar *continental* que pretende completar la conocida y rígida tipología de modelos de Estado de bienestar propuesta por Esping-Andersen (1990), en el que la familia, y particularmente las mujeres como cuidadoras, compensan la falta de servicios sociales dirigidos a los colectivos más dependientes. Así, las «supermujeres» (Moreno, 2003) son productoras de bienestar a través de la provisión de cuidados a niños, mayores, discapacitados y enfermos, en detrimento de su desarrollo personal, laboral y profesional.

Aun así, la trayectoria del caso español ha ido construyendo en su última fase un modelo híbrido, complejo pero desarticulado, incorporando enfoques y principios de otros modelos, como el del derecho subjetivo universal muy propio del modelo nórdico o socialdemócrata. Aunque su insuficiencia queda bien mostrada en las distancias que se mantienen entre España y Europa. Según los datos de Eurostat, en 2008 la media europea del gasto en protección social era del 18,2 por cien, frente al 13,92 por cien en España, situándose en el último lugar de la UE-15. Y en relación con el empleo, según los datos elaborados por Vicenç Navarro para el Observatorio Social de España, y tomando como fuentes la OIT y el Eurostat, España se situaba entre los países que tienen menos empleo público, un 9,37 por cien frente al 15 por cien de la UE-15: Tan solo Portugal indicaba un valor inferior al de España. Abundando en ello, según la misma fuente, en España solo contábamos con 6,5 empleados públicos por cada 100 habitantes, mientras que en la UE-15 había más de 15 empleados públicos. La insuficiencia financiera en el gasto social repercute en la extensión y

en la calidad de los sistemas de políticas públicas universales, como la Educación y la Sanidad, solo atenuada por el esfuerzo y la vocación pública de los profesionales de estos servicios públicos.

Somos víctimas de nuestra historia reciente, ya que arrastramos la inercia del retraso y la visión paternalista y restrictiva en materia social propia de la dictadura franquista. En el singular caso español, podemos distinguir *grosso modo* dos periodos. El primero se corresponde con la dictadura franquista y su modelo autárquico que va derivando, tras el Plan de Estabilización de 1959 y su necesidad de aproximarse al entorno competitivo europeo, hacia la conformación de un débil Estado de bienestar de carácter mediterráneo. En este modelo, los principales actores proveedores de los recursos para garantizar la atención y la satisfacción de las necesidades sociales son el mercado y las familias. Sin embargo, la asimetría entre la capacidad estratégica de estos dos actores principales queda bien patente. Una asimetría entre oferta y demanda-necesidad que se ve amplificada cuando un actor, como el Estado, se inhibe de desplegar políticas activas (como muy claramente sucede en el caso de las políticas de vivienda, sector que tiene una conexión muy directa con los problemas sociales y, por lo tanto, con los Servicios Sociales); o donde cohabitan políticas universales con sectores privados educativos y sanitarios. Sectores con una tradicional presencia intocable y una importante capacidad para erosionar la educación y la sanidad pública, recabando fondos del Estado para su expansión, a la vez que despliegan sobre los servicios públicos un discurso recurrente de desprestigio.

Si bien, en un Estado de bienestar de carácter *familista*, en el que las familias deben procurarse el alojamiento en el mercado residencial, y donde el cuidado queda en manos de las mujeres, su subordinación a un fuerte mercantilismo choca con ese supuesto que otorga a la familia el protagonismo y la responsabilidad en la resolución del acceso a la vivienda y la atención a los niños y ancianos, ya que a la vez merma sus capacidades selectivas y económicas y sus oportunidades sociales y políticas.

Aunque la vocación *familista*, coloca a la familia como proveedor de bienestar en el centro

de la sociedad, tanto en términos ideológicos como en su acción, el Estado se ve obligado a ir incorporando algunas políticas sociales, suficientes para permitir la reproducción de la fuerza de trabajo que requiere el proceso modernizador español. Una suerte de combinación de políticas contributivas (fundamentalmente por parte de los asalariados) y universales con pocos recursos, que favorecían de manera simultánea la ampliación de la mercantilización y el mantenimiento de la solidaridad familiar, y que recaía fundamentalmente en las mujeres. De esta manera la división de roles de género quedó claramente establecida en este modelo familiar, en el que los hombres, como asalariados a tiempo completo, eran los que contribuían a la seguridad social de las familias y las mujeres quedaban relegadas al ámbito doméstico, a la reproducción de la fuerza de trabajo y al cuidado de los miembros de la familia con atributos de dependencia.

El Estado franquista se basaba en un fuerte centralismo institucional y en un férreo control de las acciones de la beneficencia social de entonces, que se agrupaban en el Auxilio Social y, posteriormente, en el Instituto Nacional de Asistencia Social (1973). La terminología ya nos apunta el carácter paternalista, de tutela, y selectivo de las acciones sobre aquellas situaciones de pobreza no responsable de su situación y que estaban inspiradas en una suerte de caridad institucionalizada que, además de no reconocer los Servicios Sociales como derecho, eran muy residuales en su acción y se encontraban tremendamente compartimentadas en una desconcentración territorial controlada política e ideológicamente por el Estado centralista. Este primer recorrido tenuemente se va orientando hacia un modelo de Servicios Sociales que va abandonando preceptos corporativos e ideológicos y ganando profesionalización, derechos e institucionalización. Aún hoy la inercia de esa cultura benéfico-asistencial se arrastra en distintos ámbitos y, en última instancia, se expresa en el fracaso de las orientaciones universalistas.

La consolidación de la democracia en España no solo llega tarde, sino que además coincide con un cambio de ciclo político y económico a nivel global. A mediados de la década de 1970, se produce un punto de inflexión que establece el fin de la era del Estado social preco-

nizado por la agenda socialdemócrata. El fin de la certidumbre, de los grandes bloques sociales, del pacto entre clases, de la estabilidad social, del intervencionismo estatal, de la expansión del gasto público, etc., lleva como consecuencia al cuestionamiento del modelo burocrático garantista. El inicio del declive del «socialismo real», la crisis energética, el agotamiento del modelo de acumulación de reproducción ampliada de capital y, como consecuencia, la disminución de la tasa de ganancia, requiere modificaciones en la organización estatal que permitan una mayor libertad de acción y una mayor capacidad estratégica del mercado. Es el momento en el que el mercado pasa a la ofensiva, requiriendo un modelo de Administración que se ajuste a sus nuevas expectativas de expansión.

El mercado no deja pasar la oportunidad que le ofrece la caída de la confianza de la sociedad civil en las instituciones y el creciente desprestigio de la política que ha generado. Es el momento en el que se propone una Nueva Economía y una Nueva Gestión Pública (NPG) que, revestidas de un supuesto objetivismo técnico y capaces de corregir la crisis fiscal del Estado, acometan la pretendida falta de eficacia y eficiencia del sector público y busquen nuevos equilibrios entre aquellos actores que posean mayor capacidad estratégica en un mundo cada vez más internacionalizado. Así, distintos procesos concatenados permitieron la hegemonía, durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa, de lo que se ha dado en llamar «nueva agenda neoliberal», caracterizada por la revalorización de la competitividad y de la cultura empresarial, la colonización de lo público por el mundo de la empresa, para resituar el centro de las decisiones económicas en el ámbito del mercado, la aplicación de políticas monetarias, la reducción de cargas fiscales y sociales, la desregulación del mercado de trabajo, las privatizaciones de servicios y empresas públicas, la limitación o la reducción de las prestaciones sociales (Prats, 2005, pp. 56-57).

En la segunda mitad de los noventa se hace evidente las fallas de las reformas provocadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública, la pérdida de calidad de los servicios públicos, el protagonismo creciente de las administraciones de proximidad y la demanda individua-

lizada de las prestaciones públicas, y la eclosión del Tercer Sector. Estos fenómenos, entre otros, van a incorporar una nueva visión de la gobernabilidad, que no se basa ya en la gestión de conflictos desde la posición de poder que ocupan los actores con capacidad estratégica, sino en la *gobernanza*, un nuevo concepto talismán con vocación de reconocer la creciente complejidad social y la concurrencia de una pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión de las políticas públicas.

Ahora bien, las miradas sobre la idea de gobernanza son diversas, con matices mezclados. Incluso en la interpretación del origen de su desarrollo hay distintas lecturas, lo que determina también el sentido que se le otorga. El concepto, por tanto, no es unívoco y al menos agrupa dos corrientes: una, la dominante, de carácter neoempresarial y otra con menor capacidad estratégica de carácter neopúblico (Ramió, 2001, p. 3). En esta disyuntiva, la estrategia que está encaminada a incorporar los principios del mercado a la nueva gestión pública, con ideas como eficacia, calidad total, gerencia, rentabilidad, competitividad, etc., tiene el terreno abonado. Es la terminología clave que etiqueta esta perspectiva y que viene a considerar a los ciudadanos como meros clientes de las políticas y servicios públicos. Supone, además, un sobreesfuerzo en el control de las empresas adjudicatarias y, como consecuencia, se produce un encarecimiento de los servicios, disminuyendo a la vez su calidad y generando nuevas oportunidades para la implantación de prácticas corruptas (Alguacil, 2006, p. 34):

Si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización (Ramió, 2005, p. 89).

La estrategia de las empresas se dirige, ante todo, a generar plusvalías y obtener beneficios, lo que difícilmente puede acoplarse al incremento de la calidad de los servicios y, menos aún, al incremento de calidad de la democracia. Más bien, colateralmente, produce otros efectos perversos que son impropios de las políticas públicas en su alejamiento de la promoción de la cohesión social: la disminu-

ción y precarización del empleo entre los empleados públicos y el quebranto de la universalidad de las políticas públicas, diferenciando y distribuyendo a la población según su capacidad adquisitiva. Se combinan así dos aspectos que son la cara de la misma moneda neoliberal: la empresarización de las administraciones públicas y la privatización de las empresas y servicios públicos.

Esta ofensiva neoliberal viene de la mano de lo que David Harvey (2003) ha denominado *acumulación por desposesión*, una tercera fase de acumulación de capital aparejada a la tercera revolución industrial (sociedad de la información) y la crisis energética que vendría impuesta desde las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, del Banco Central Europeo, etc., y que implica *de facto* la colonización por las grandes corporaciones transnacionales de los estados, de las economías precapitalistas, de los bienes comunales y de la gestión de los recursos naturales y, que sobre todo en los países centrales, significaría la mercantilización y privatización de los recursos públicos, del patrimonio, las empresas y los servicios.

De esta manera, en nuestra democracia se produce una tensión permanente en la construcción de los derechos de ciudadanía. Entre las rémoras paternalistas y el persistente poder de determinados actores económicos, y entre la necesidad de modernización para acompañarse con los países de nuestro entorno y los requerimientos de liberalización del sector público por parte de los mercados. Así las políticas universales y de igualdad, mal dotadas financieramente, cohabitan con un sector privado muy activo, influyente, ideologizado y agresivo que hacen de nuestro sistema un modelo híbrido en una suerte de complejidad simplificada. Este marco afecta especialmente al sistema de Servicios Sociales que nunca llegó a recrear su propia identidad, que no terminó de completarse ni de articularse, a pesar de la vocación y el compromiso que muestra en distintos hitos normativos y legislativos.

Al contrario de lo que sucede en el ámbito de Sanidad y de Educación, que cuentan con sus respectivas legislaciones estatales, los Servicios Sociales no disponen de esta legislación general que se considera imprescindible para garantizar, en términos de obligación de resul-

tados, los derechos subjetivos de universalidad e igualdad para todos los territorios y ciudadanos. Esta falta de legislación básica, de alguna forma ha sido paliada primero, por la Ley de Integración Social de Minusválidos de 1982 y, posteriormente, por la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia del 2006, siendo el resto del entramado del sistema conformado por todo un conjunto de acciones normativas y legislativas¹ que ponen de relieve la desarticulación técnica y política, y las deficiencias de un modelo de descentralización imperfecto, *incapaz de aplicar adecuadamente* el principio de subsidiariedad.

Buena muestra de esta confusión y dispersión es la manera en que la Constitución española, que se inhibió de consolidar un sistema unitario con identidad propia, delegó en las comunidades autónomas el desarrollo legislativo de los Servicios Sociales sobre el fundamento de una distribución competencial exclusiva. Precisamente, distintos especialistas sitúan en la ambigüedad, dispersión y en la imprecisión en el tratamiento de los Servicios Sociales en el texto constitucional, una de las causas originarias de las desigualdades de acceso (Rodríguez Cabrero, 2004; Rodríguez, 2006; Fontova, 2007; Casado, 2008).

Las comunidades autónomas van desarrollando un cuerpo legislativo propio que, sin orientaciones y obligaciones normativas de orden superior que determinaran las necesidades a cubrir y asentaran los derechos universales del acceso a los Servicios Sociales por parte de los ciudadanos, concentra la capacidad para definir el contenido y el carácter técnico de acción social, el régimen financiero y los criterios de acceso a los servicios. De esta manera, en el nivel autonómico se ponen de relieve importantes diferencias territoriales en cuanto a

la concepción de los Servicios Sociales, el régimen jurídico, el régimen de financiación y la organización y el modelo de gestión. Estas diferenciaciones entre unas comunidades autónomas y otras son expresión de una desarticulación y una falta de coordinación que hacen que podamos considerar las peculiaridades del sistema de los Servicios Sociales.

Todos estos factores, susceptibles de expresar diferencias de acceso a los Servicios Sociales en combinación con la incompleta descentralización², originan importantes desequilibrios y reproducen la desigualdad de acceso a los derechos sociales. A grandes rasgos se produce una ambivalencia en la concepción y desarrollo de los Servicios Sociales por comunidades autónomas. De una parte, se encuentran aquellas que incorporan con una mayor vocación el derecho subjetivo universal, frente otras que se orientan a mantener las prestaciones dirigidas a colectivos específicos en situación de riesgo de exclusión social o dentro de ésta. Cuando se le otorga un mayor peso a esta última perspectiva se suele menoscabar el acceso universal, reproduciendo así la tradición benéfica y asistencial. En palabras de Rodríguez Cabrero:

Se han agudizado las tensiones entre su orientación universalista y su naturaleza de servicios orientados a lucha contra la marginación y la exclusión, entre su dimensión de servicio público y la necesaria personalización que exige la intervención social para los colectivos y personas con problemas, entre su pretensión de producción de bienestar social y la realidad de su asistemática subsidiariedad (Rodríguez Cabrero, 2004, p. 191).

3. A modo de conclusión: de las causas, las consecuencias y los retos

Junto al modelo imperfecto de descentralización y las deficiencias que lleva aparejada, en

¹ Creación del IMSERSO (1978); de las concejalías de Servicios Sociales (1978-1983); de la Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local en 1985 (que establece la obligación de los municipios mayores de 20.000 habitantes a atender el primer nivel de los Servicios Sociales lo que en gran medida contribuyó a desplazar la cultura de la beneficencia); el despliegue de la legislación autonómica a partir de 1987 y la Creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 ante la necesidad de un Plan Concertado que estableció un catálogo de prestaciones y equipamientos básicos, buscando también la garantía en el control y eficacia de los Servicios Sociales atenuando las deficiencias de coordinación de las Comunidades Autónomas.

² Más que de descentralización deberíamos considerar que lo que se produce es un desplazamiento de la centralidad de la gestión del sistema de Servicios Sociales hacia las Comunidades Autónomas.

cuanto a su consolidación institucional y coordinación multinivel el sistema de Servicios Sociales, otro aspecto relevante asociado a lo anterior y que incide en la desigualdad inherente al sistema mismo, es la debilidad de su financiación. Las limitaciones vienen determinadas no solo por la rémora histórica propia del asistencialismo, y ello a pesar del innegable esfuerzo que se ha producido en las últimas décadas, sino también por el desfase que se produce entre las *obligaciones mínimas* de recursos establecidas para cubrir los objetivos de los servicios sociales (entre el 4 por cien y el 6 por cien del presupuesto de las comunidades autónomas) y las *obligaciones señaladas por las necesidades* objetivables de la población (Rodríguez Cabrero, 2007, p. 356). A veces, amparándose en el pretexto de la cobertura ofertada por el desarrollo de los servicios privados, destinados a aquellos sectores sociales que puedan pagarlos y que, en gran medida, motivan las externalizaciones, las privatizaciones y las subvenciones dirigidas al sector privado, contribuyendo así al incremento de la desigualdad.

Se viene a considerar que con la aplicación de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia se tenía una oportunidad histórica de corrección y de articulación de los Servicios Sociales, ya que establece un nuevo marco capaz de dar un giro a la compartimentación y exclusividad competencial de las comunidades autónomas (Vilá y Guillén, 2007). La ley de la Dependencia establece una regulación básica de los recursos y prestaciones de obligación para las comunidades autónomas, unos procedimientos y unas estructuras de coordinación, como el Consejo Territorial, con los que la Administración General del Estado junto a las comunidades autónomas establecen los criterios de intensidad de protección de los servicios y acuerdan las condiciones y la cuantía de las prestaciones económicas en un suerte de «recentralización», que garantiza la universalidad e igualdad, aunque con un alcance limitado (Casado, 2008, pp. 548-551). Si bien, las resistencias a su aplicación y la llegada de la crisis han supuesto en la práctica la paralización del desarrollo de la ley, en la mayoría de las comunidades autónomas, al disminuir el número de personas dependientes atendidas e incrementarse las listas de espera en más de

300.000 personas en el 2011 (Morán, 2011), se muestra así la inseguridad y la debilidad del régimen de financiación.

Cabe reseñar otro aspecto que explica, por su asociación, la debilidad de la financiación y de la imperfecta descentralización. No podemos olvidar que el gasto público en manos de los municipios, en torno al 15 por cien del conjunto de la Administración Pública, es uno de los más bajos de la Unión Europea, lo que nos lleva al sempiterno debate sobre la financiación municipal, sobre la denominada *segunda descentralización* (de las comunidades autónomas a los municipios), y sobre el pacto local, que todavía no han sido resueltos en nuestro país. Como es conocido, todo ello ha motivado que muchos municipios busquen financiaciones espurias, con la consiguiente extensión de prácticas insostenibles de urbanización, especulación y corrupción.

Se muestran así distintos aspectos, cuya combinación va deconstruyendo el malogrado sistema de Servicios Sociales. Nos encontramos con un régimen de financiación deficiente que, además, se encuentra sujeto a los avatares coyunturales y al impacto que estos producen en los distintos niveles de la Administración, y que, unido a una descentralización imperfecta y la fuerte capacidad estratégica del sector privado, explican las limitaciones y desigualdades de acceso y los desequilibrios en los Servicios Sociales. Por si fuera poco, la llegada de la crisis ha puesto en evidencia la debilidad de un sistema de Servicios Sociales inacabado y fragmentado (Laparra y Pérez Eransus, 2010, p. 469). Los efectos de la crisis en un modelo desarticulado pueden ser devastadores para los Servicios Sociales ya que al incremento de la demanda, derivada del envejecimiento de la población y de la consecuente implantación del sistema de Atención a la Dependencia, hay que añadir la explosión de necesidades sociales insatisfechas por el efecto del desempleo, de las reducciones salariales y de la crisis de la vivienda.

Son muy variadas las consecuencias negativas de este modelo, en relación a los principios estratégicos que debería acoger un sistema de Servicios Sociales, como hemos señalado: prevención, protección y promoción. Vamos a dar cuenta tan solo de tres aspectos de especial relevancia:

1) La dificultad para incluir a las personas y sectores con atributos de exclusión social. Debido a la distancia de los Servicios Sociales y la falta de métodos integrales para analizar la realidad, identificar los problemas y a los excluidos, servir la información y establecer los procedimientos para la inclusión.

2) La desigual disponibilidad de recursos que deriva en la desatención de sectores no excluidos que precisan de protección por sus atributos psicobiológicos.

3) Aunque la Ley de Integración Social de Minusválidos y la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia incorporan a las políticas públicas el cuidado de las personas, y la Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (2007) establece medidas para la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, su falta de recursos y de eficacia, no ha permitido resolver la paradoja de un modelo de bienestar que se soporta en la familia, sin establecer los servicios de ayuda para la misma. Las consecuencias sobre las mujeres cuidadoras está suficientemente evaluada: aislamiento, enfermedades, imposibilidad del desarrollo personal, dificultades para incorporarse al mercado de trabajo (Navarro, 2004). No en vano, España sigue siendo uno de los países desarrollados con la tasa de actividad femenina más baja, un 51,38 por cien, muy alejada de los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa para alcanzar el 60 por ciento.

En un momento de crisis social en el que un buen sistema de Servicios Sociales, a la vez

universal y comunitario, todo ello es más oportuno que nunca, por el doble efecto que potencialmente podría provocar: por un lado, la aplicación de las tres «pes» afrontando las nuevas necesidades sociales y la exclusión social, y, por otro, el importante incremento de puestos de trabajo intensivos que derivan de la atención de los derechos sociales de ciudadanía.

En consecuencia, no solo es necesario un régimen jurídico que garantice la financiación de los Servicios Sociales, sino también debe incrementarse el protagonismo de los municipios, desarrollando de una vez por todas un marco legal de competencias y una financiación municipal que permita la implantación del principio de subsidiariedad por el que aboga la Carta Europea de Autonomía Municipal, que permita un despliegue de las políticas de proximidad, que suponga una mejora de los cauces de participación ciudadana y una mayor transparencia del gasto público.

La reconstrucción de los equilibrios pasa por una mejor y mayor profundización en la descentralización que permita enlazar y promover la interactividad, mejorando la calidad de la democracia sin menoscabo de la eficacia de los servicios, estableciendo un eje de doble dirección entre el derecho subjetivo universal y el derecho a la participación de los ciudadanos; o, dicho de otra manera, que permita potenciar las sinergias entre la igualdad de acceso que debe garantizar el Estado y el desarrollo comunitario que le corresponde a los municipios, que son, desde la proximidad, los que mejor pueden gestionar la inclusión y motivar la integración y el apoyo del entorno.

4. Reseñas bibliográficas

- Aguilar, M; Llobet, M. y Pérez Eransus, B. (2010). Los servicios sociales frente a la exclusión. En M. Laparra y B. Pérez Eransus (coords.), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España* (pp. 407-438). Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Alguacil, J. y Renes, V. (2000): Parte II. Pobreza urbana y procesos sociales. En EDIS; J. Alguacil, J. Camacho, F. Fernández, V. Fenes y E. Trabada, *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio* (pp. 209-272). Madrid: Cáritas Española y Fundación FOESSA.
- Alguacil, J. (2006). Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad? En J. Alguacil (ed.). *Poder local y participación democrática* (pp. 9-47). Barcelona: El Viejo Topo.
- Casado, D. (2008): Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza y marginación social; y exclusiones y desigualdades de su acción protectora. En A. Arriba: *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social* (pp. 535-609). Madrid: Fundación FOESSA.

- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Guillén, E. y Vilá, A. (2007). Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas. En D. Casado, y F. Fontova (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia* (pp. 177-206). Madrid: Cáritas Española-Fundación FOESSA.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- FOESSA (2008). *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA
- Fontova, F. (2007). Elementos de diagnóstico técnico e institucional de los servicios sociales en España propuestas para su mejora. En D. Casado y F. Fontova (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia* (pp. 209-254). Madrid: Cáritas Española y Fundación FOESSA.
- Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (2010): Conclusiones: la cohesión social en riesgo. En Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coords.): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España* (pp. 461-482). Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Morán, C. (1 de noviembre de 2011). La ley de Dependencia está paralizada. *El País*, p. 32.
- Moreno, L. (2003). Bienestar mediterráneo y «supermujeres» (Documento de Trabajo 03-09). Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
- Navarro, V. (2004). El Estado de Bienestar en España. En V. Navarro (coord.). *El Estado de Bienestar en España* (pp. 15-32). Madrid: Tecnos
- Prats, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP-Estudios Goberna.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *CLAD Reforma y Democracia*, 21,117-142.
- Rodríguez, P. (2006). *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*. Recuperado de: www.fundacionalternativas.com.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO) (2007). Síntesis de criterios y propuestas para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España. En D. Casado y F. Fontova (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia* (pp. 19-34). Madrid: Cáritas Española-Fundación FOESSA.