

# El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona

The social services system in the face of the economic and social crisis of the Welfare State. The Catalan model of care services for the person

Maria Victòria Forn i Fernández  
(Universitat Rovira i Virgili)  
mariavictoria.forns@urv.cat

## RESUMEN

*El Estado del Bienestar, que a España llega tardíamente, fue conferido para afrontar las desigualdades y la exclusión social que generaba la propia sociedad. Una sociedad gobernada entre el capitalismo neoliberal y el capitalismo social, que ha provocado no pocas tensiones y cambios en las estructuras sociales. Fruto de los cambios políticos y de las ideologías que subyacen en ellos, hemos asistido a lo largo de los años a grandes transformaciones en el Estado del Bienestar, que ha tenido que afrontar también diversas crisis económicas, políticas y sociales, las cuales han erosionado y han puesto en riesgo su pervivencia, así como la de uno de los pilares que lo conforman: los servicios sociales. Unos servicios sociales que han evitado una mayor fractura social de la que cabía esperar de la recesión económica, que Europa afrontaba con políticas de reducción del gasto social.*

**Palabras clave:** Estado del Bienestar, política social, servicios sociales, crisis.

## ABSTRACT

*The Welfare State, which arrived in Spain late, was conferred to address the inequalities and social exclusion generated by society itself. A society governed between neoliberal capitalism and social capitalism, which has caused quite a few tensions and changes in social structures. As a result of the political changes and the ideologies that underlie them, over the years we have witnessed great transformations in the Welfare State, which has also had to face various economic, political and social crises that have eroded it and put its survival at risk, as well as that of one of its pillars: social services. These social services have prevented a greater social divide than could have been expected during the economic recession, which Europe was facing with policies to reduce social spending*

**Key words:** Welfare State, social policy, social services, crisis.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en el estudio del *Welfare State*, desde la perspectiva de los servicios de atención a la persona en materia social y su transformación debida precisamente a la crisis del Estado del Bienestar<sup>1</sup> que, para Navarro, se refiere a «aquellas intervenciones

<sup>1</sup> *Vid. in totum*, Maria Victòria Forn i Fernández, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», 2019 (en prensa).

Recibido: 10/09/2019  
Aceptado: 15/12/2019

estatales dirigidas a promover el interés social y la calidad de vida de la población, a través de la implementación de políticas públicas en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, entre otros»<sup>2</sup>, abriéndose en los años cincuenta del siglo pasado en el seno de la sociedad capitalista y su economía de mercado, para transformarla en la «economía social de mercado».

El capitalismo como modelo había derribado y superado, según Llop, «las teóricas y débiles fronteras que delimitan a un sistema que, supuestamente, es meramente económico para ocupar un lugar destacado y supranacional, acercándose progresivamente a la globalidad, en la configuración, conformación y producción del ciudadano contemporáneo que el propio sistema necesita y en el que se personifican sus propios valores, sus criterios y su extendida racionalidad»<sup>3</sup>.

El nuevo paradigma de la economía social de mercado dio lugar para algunos a una suerte de capitalismo atemperado, que no obedece tan solo a la ley del beneficio económico; sino también a las necesidades básicas de la persona. Así, para Lalama y Bravo, se ha realizado «una revisión de la evolución de los sistemas económicos, hasta llegar al capitalismo y su variante», un modelo que ha venido en tildarse «capitalismo social», que persigue «la humanización del sistema, a que el empresario no sea depredador de la naturaleza, a que la actividad privada se desarrolle con respeto a la comunidad en general». Un sistema «donde debe priorizarse al ser humano sobre el capital»<sup>4</sup>.

Ahora bien, la tendencia contraria está adquiriendo cada más fuerza, la vuelta al «capitalismo neoliberal, conlleva aún mayores diferencias sociales, para López, «las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes»<sup>5</sup>.

El mantenimiento del Estado del Bienestar en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, como ya se ha apuntado<sup>6</sup>, requiere «enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de producción capitalista»<sup>7</sup>. Y es que, para Heras, «*reforçar l'Estat del benestar també pot comportar un contrasentit, perquè, malgrat la voluntat política governamental i de la societat civil, el benestar no és un estat social o, si es vol, col·lectiu, assolit encara; per tant, més que reforçar-lo, en realitat, el que cal és gairebé fixar-ne les bases. Mentre que des de les posicions conservadores, teòricament i en mesures concretes, s'ha*

<sup>2</sup> Vicenç Navarro López, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, 2004, pág. 43.

<sup>3</sup> Rubén Llop Ruíz, *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, n.º 1, otoño 2012, pág. 167.

<sup>4</sup> Roma Lalama Franco, Andrés Bravo Lalama, «Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia», *Retos, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, n.º 13, vol. VII, 2017, págs. 101-102.

<sup>5</sup> Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 3 extraordinario, 2007, pág. 253.

<sup>6</sup> Vid. Juan Francisco Martín Seco, *La farsa neoliberal*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995, págs. 85-100.

<sup>7</sup> Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *op. cit.*, pág. 269.

*considerat que l'Estat del benestar ja està superat i que està en crisi*<sup>8</sup>; lo que no es cierto puesto que «no es la acción de Estado de Bienestar lo que provoca los desequilibrios del sistema capitalista, sino que son las contradicciones del mercado y su producción los causantes de esos desequilibrios».

A pesar de todo ello, podemos afirmar con López, que «la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del Bienestar»<sup>9</sup>, si bien en continua adaptación que tenderá «siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad, a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local»<sup>10</sup>.

Así pues, trataremos de analizar los procesos que en las últimas décadas han conllevado la transformación del Estado del Bienestar y su repercusión en la configuración del sistema de servicios sociales en el contexto de las llamadas sociedades postindustriales, que para algunos autores ya han superado la crisis, pero la mayoría de ellos las sitúan aún inmersas, en una profunda crisis política, económica y social. Y es precisamente la situación de revisión constante a la que sometemos al Estado del Bienestar en un contexto de pugna entre el capitalismo neoliberal y el de carácter social que hace necesario su análisis. En primer lugar, se hace necesario introducirnos en los orígenes del Estado del Bienestar, los modelos europeos y los cambios que han experimentado. Con posterioridad, se examinará la realidad española y el retraso histórico de nuestro Estado del Bienestar. El impacto de la globalización y el futuro del Estado del Bienestar. Y, finalmente, el impacto de todo ello en el sistema de servicios sociales.

#### LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE SOCIEDAD AVANZADA: EL ESTADO DEL BIENESTAR

Debemos situar los inicios del Estado del Bienestar hacia finales del siglo XIX en la Alemania de Federico Guillermo II en proceso de industrialización, mediante el fomento estatal del desarrollo económico, que de la mano del Canciller Otto von Bismarck dotó al país de un sistema de protección social, a diferencia de Inglaterra, donde el proceso de industrialización responderá a los principios liberales y a la iniciativa privada. Se conceptualizaba así «*el Wohlfahrtssaat que va donar lloc el 1003 a un sistema de salut, el 1884 a un sistema d'assegurances d'accident i el 1889 a un sistema d'assegurança d'invalidesa i de vellesa. Aquests sistemes es mantindrien ja fins a l'establiment de l'Estat del benestar contemporani*»<sup>11</sup>.

Para Morell, el hecho de que en Alemania, «*l'exercici del poder no se sustentés en l'existència d'una estructura parlamentària i que el procés d'industrialització fos diferent de l'anglès, determina que el desenvolupament de la política social en tots dos països seguis camins divergents*»<sup>12</sup>. Ello explicarà que «*l'assistència social –que determinats autors criticaran per trobar-la excessivament «paternalista»– estigui bàsicament dirigida als treballa-*

<sup>8</sup> Pilar Heras Trías, «Reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada», *Activitat Parlamentària*, n.º 14, enero, 2008, pág. 40.

<sup>9</sup> Francisco Javier López Fernández, *Acción social en España*, Madrid, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), 2014, pág. 22.

<sup>10</sup> Antonio López Peláez «Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 65, 2006, pág. 16.

<sup>11</sup> Josep Burgaya Riera, *L'Estat del Benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, pág. 22.

<sup>12</sup> Antoni Morell Blanch, «Teories sobre l'estat del benestar», *Revista Papers*, n.º 50, 1996, pág. 233.

dors, no als indigents -aquells que queden fora del mercat de treball- com passa a Anglaterra, i tindrà com a objectiu principal evitar la conflictivitat laboral»<sup>13</sup>. La existencia de una doble perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales dará lugar a las dos grandes corrientes en política social, aunque a medida que avance el siglo XX estas se irán diluyendo: de un lado, el «modelo anglosajón» que halla su origen en el «derecho de los pobres» y «s'orienta bàsicament cap a l'exercici de la 'caritat' envers aquelles persones que, per diferents motius, no s'incorporen al treball», y de otro, el modelo centroeuropeo, cuyo paradigma es el alemán, que «s'inclou dins un procés de millora de les condicions de vida dels treballadors a través de la legislació social i de la seguretat social»<sup>14</sup>.

Así, para Moreno y Sarasa, «el modo de acumulación capitalista, en muchos casos de carácter violento, la índole fluctuante e irregular del desarrollo industrial, así como su desigual distribución territorial, provocó la acción 'compensatoria' por parte de algunos gobiernos de los estados-nación europeos y su priorización por las políticas de protección social. Estas medidas cimentaron la subsiguiente y progresiva implantación del Estado Asistencial, Estado Providencia, o en su más extendida denominación anglosajona, *Welfare State* o Estado del Bienestar»<sup>15</sup>. Y es que la política social que apliquen los gobiernos determinará un modelo de Estado del Bienestar que a lo largo de la historia ha sufrido profundas transformaciones y que explican desde su nacimiento, a su desarrollo, las diferentes crisis y su necesaria reformulación<sup>16</sup>.

Por tanto, los antecedentes del Estado del Bienestar en el siglo XX son anteriores al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y sin estos adelantos sociales seguramente no se entendería lo que sucedió después, su institucionalización, que para Casilda, «tiene su principal sustento en las ideas y las políticas Keynesianas de intervención del Estado en la economía con objeto de estabilizarla, regulando el ciclo y redistribuyendo la renta»<sup>17</sup> para superar la crisis del momento, mediante la expansión de las políticas sociales a más sectores de la población, hasta adquirir en muchas sociedades un carácter universal. Todo ello ha determinado la identificación del Estado del Bienestar con el periodo de la postguerra, puesto que fueron sus años dorados de máximo desarrollo, y con el Kesianismo, como pondría de manifiesto Navarro<sup>18</sup>.

El avance y el progreso del Estado del Bienestar es el resultado de una estructura política y social más intervencionista y la multiplicación de políticas de bienestar coincide con el aumento de la importancia del papel del Estado, como fenómenos de carácter general propios de este periodo. Berzosa afirma que fue «una conquista de los trabajadores, pero también respondió, precisamente por ello, a un intento por parte de los poderes políticos y económicos del capitalismo en dar concesiones a la clase obrera con el fin de evitar el triunfo de posiciones más radicales y revolucionarias que se oponían a este sistema económico. El miedo que se generó tras la revolución rusa

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 234.

<sup>14</sup> *Ibidem*, págs. 233-234.

<sup>15</sup> Luís Moreno Fernández, Sebastià Sarasa Urdiola, «Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 6, 1993, pág. 28

<sup>16</sup> Vid. David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 15-46.

<sup>17</sup> Ramón Casilda Bejar, «El Estado del Bienestar a discusión», en Ramón Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 17.

<sup>18</sup> Vid. Vicenç Navarrol López, «El abandono del Keynesianismo por la Unión Europea», *Temas para el debate*, n.º 171, febrero 2009, págs. 40-43.

contribuyó a ello»<sup>19</sup>. Y quizás por lo mismo, según Navarro, el modelo de bienestar propiciaba, «una cohesividad social que facilitaba la productividad y el desarrollo económico. Según estos postulados teóricos, el Estado cumplía una función clave en el desarrollo económico, a través del gasto público que permitía estimular la demanda y alcanzar el pleno empleo»<sup>20</sup>.

El Estado de Bienestar contemporáneo ha sido construido en base a tres ejes en pro de la atención a la persona: la seguridad social, que comporta el mantenimiento de los ingresos, mediante el acceso a las pensiones y los subsidios y la promoción de la salud, mediante el acceso a las prestaciones sanitarias; el desarrollo personal, mediante el derecho a la educación y el acceso a la cultura y el bienestar personal y la mitigación de la pobreza, mediante el acceso a los servicios sociales. El Estado de Bienestar «no acabó con muchos males que se derivan del funcionamiento del sistema capitalista, pero sí supuso un avance notable en distribución de renta, en la oportunidad que tuvieron las clases trabajadoras de acceder a bienes y servicios que habían tenido vedados en la historia anterior del capitalismo, lo que supuso mayores posibilidades de promoción económica y social para los trabajadores. La igualdad en derechos y oportunidades comenzó a hacerse una realidad, aunque siempre limitada por la naturaleza de desigualdad social y cultural que genera el capitalismo»<sup>21</sup>.

Este modelo de crecimiento económico se caracterizará por la mejora de las condiciones de vida de las capas sociales más necesitadas de la población, mediante la ampliación del abanico de servicios sociales a medida que más grupos de la población y más necesitados pueden ser beneficiarios. Así, para Muñoz de Bustillo se debe considerar a la hora de explicar el nacimiento del Estado del Bienestar «el impacto que la aparición de alternativas globales a la economía de mercado haya podido tener en la redefinición de los objetivos del Estado, con el propósito de limar los resultados menos atractivos derivados del funcionamiento del mercado y de ese modo aumentar su legitimación y, al mismo tiempo, conjurar el peligro de triunfo de alternativas revolucionarias»<sup>22</sup>.

El crecimiento del modelo de bienestar en el seno de la «economía de mercado» en los países desarrollados nos ha situado ante una gran contradicción: de un lado, tiene una gran capacidad para generar bienes y servicios que, a su vez, podrá redistribuir; y de otro lado, comporta grandes bolsas de pobreza y sobre todo desigualdad entre unos y otros ciudadanos. Si el capitalismo engendra un mayor Estado del Bienestar, es difícil que el capitalismo mismo solucione los problemas de financiación del gasto requerido. A pesar de ello, a menudo resulta que los ricos son más beneficiados por los programas de bienestar, aunque, sin duda, la desigualdad sería superior si no se aplicaran estas políticas que tienen como objetivo la mejora en las condiciones de vida de los más pobres. Es evidente la aparición de la crisis fiscal del Estado, derivada de un sistema capitalista que presenta una clara tendencia al crecimiento del gasto público más rápida que el crecimiento en medios disponibles para su financiación. Ciertamente, el proceso de intervención estatal en el contexto de la sociedad capitalista está lleno de contradiccio-

<sup>19</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de enero de 2012.

<sup>20</sup> Vicenç Navarro López, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 88.

<sup>21</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>22</sup> Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000, pág. 27.

nes. En este contexto de incumplimiento del objetivo de plena ocupación, que debería garantizar el Estado del Bienestar, se hace necesario insistir en la mejor redistribución de los bienes, y hasta alcanzar esta meta se impone la universalización de las prestaciones que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos<sup>23</sup>.

Los regímenes de bienestar de la Unión Europea se han configurado como mixtos desde sus inicios, se caracterizan por la combinación de las variables correspondientes a la producción y la distribución del bienestar como son el Estado, el mercado, el tercer sector y la familia, para Marbán y Rodríguez<sup>24</sup>. Si bien de grados de desarrollo desigual entre los el norte y el sur, relacionados también a la fortaleza de su sistema político. Así, «fundamentalmente Francia, Alemania y los que integran el Benelux, y en su día Reino Unido, alcanzaron cotas de bienestar estimables. Entre los países del sur de Europa, Italia quedó rezagada, y no hubo tal Estado de bienestar en los que estaban dominados por dictaduras, como España, Grecia y Portugal»<sup>25</sup>. Sin duda, ha sido en los países escandinavos en donde se ha conseguido un desarrollo del Estado del Bienestar ligado a un mayor avance en los derechos sociales<sup>26</sup>.

De hecho, para muchos, «uno de los mayores logros alcanzados por el capitalismo en el siglo XX fue el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado de bienestar<sup>27</sup>. Ha sido en la Europa democrática de posguerra en donde se avanzó más en el desenvolvimiento de los derechos sociales». El Estado de Bienestar puso de manifiesto que «dentro del capitalismo fue posible combinar el crecimiento económico, el pleno empleo y una cohesión social»<sup>28</sup>.

#### LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

En los sistemas de bienestar se hace necesario abordar la cuestión de los valores antes de definir cualquier modelo o teoría política que lo haya de sustentar. Las ciencias sociales debaten sobre los valores que se esconden tras los relatos que fundamentan las políticas sociales. Antes de definir las políticas sociales, deberemos conocer el papel que el Estado ha de asumir en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como el papel del mercado; en definitiva, el debate entre lo público y lo privado. Estas cuestiones previas al análisis de la política social del bienestar, necesariamente nos abocan a aproximarnos al sistema de valores y creencias que determinaran nuestra sociedad cuando deba enfrentarse al diseño de los pilares básicos del Estado del Bienestar: la sanidad, la seguridad social, la educación y los servicios sociales.

Es imprescindible debatir sobre el significado que se le atribuye a la política social, Titmuss la entiende como «los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados»<sup>29</sup>, así pues detrás de cualquier modelo de Estado del Bienestar subyace una orientación determinada de política social. Para Marshall, «el término 'política social' se

<sup>23</sup> Vid. *Ibidem*, págs. 29-31.

<sup>24</sup> Vid. Vicente Marbán Gallego, Gregorio Rodríguez Cabrero, «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71, 2013, pág. 62.

<sup>25</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>26</sup> Vid. Claudio Olmos González, Rodrigo Silva Jerez, «El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados», *Sociedad & Equidad*, n.º 1, enero, 2011, págs. 9-10.

<sup>27</sup> Vid. Juan Francisco Martín Seco, *op. Cit.*, págs. 65-84.

<sup>28</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>29</sup> Richard Morris Titmuss, *Política Social*, Barcelona, Barcelona, 1981, pág. 28.

utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda»<sup>30</sup>. El autor defiende la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar. El término bienestar ligado a la política social es también referido por Subirats y Gomà, que definen las políticas sociales como «instrumentos renovados de generación de bienestar colectivo en plena sociedad posindustrial»<sup>31</sup>.

La política social supone intervención y más aún, intervención pública en la que se ve implicado el Estado, para paliar los efectos de una sociedad que genera desigualdades entre sus ciudadanos. Cuyo fin ha de ser construir una nueva sociedad donde la justicia social, la equidad y el bienestar social se conviertan en derechos sociales garantizados para toda la comunidad, según Anisi<sup>32</sup>.

El Estado del Bienestar es definido por Zimmer y Toepler como el amplio abanico de actividades gubernamentales que persiguen influenciar en la sociedad y en la economía con el objeto de reducir las injusticias sociales y mejorar las oportunidades de participación en la vida social y política. Estos autores subrayan la igualdad como principio sustentador de su modelo<sup>33</sup>.

El modelo keynesiano de bienestar es, para Adelantado y Gomà, un conjunto amplio y relevante de políticas públicas que implica, sobretodo, el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera del Estado, de la intervención pública<sup>34</sup>, apuesta por una intervención clara del Estado como generador del Bienestar, le otorga un papel determinante y protagonista. En el debate entre lo público y lo privado, claramente se define a favor de lo público como la forma más efectiva de garantizar el bienestar de los ciudadanos.

¿Todos los planteamientos de lo que es el Estado del Bienestar tienen como máxima la desaparición de la pobreza y la construcción de una sociedad igualitaria, donde todos los individuos puedan encontrar el pleno bienestar? En el momento en que nos acercamos a esta visión, podemos decir que nos envuelve la idea de un Estado del Bienestar que lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En todas las teorías y principios relacionados con la política social, los elementos fundamentales giran alrededor de los problemas de la justicia distributiva. Algunos autores como Titmuss<sup>35</sup> plantearon la provisión de servicios en función de las necesidades, de acuerdo con su valía, en función de sus méritos o en coherencia al trabajo desarrollado; pero en todos los planteamientos se hace más que evidente que es una cuestión relacionada con el tipo de sociedad y su voluntad para generar contextos más igualitarios. Y fue

<sup>30</sup> Thomas Humphrey Marshall, *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1956, pág. 9.

<sup>31</sup> Joan Subirats Humet, Ricard Gomà Carmona, «Estado de Bienestar: nueva agenda para la innovación social», *INFORME 2000. Políticas sociales y Estado del Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000, pág. 33.

<sup>32</sup> David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 47-70.

<sup>33</sup> Vid. Annette Zimmer, Stefan Toepler, «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26, n.º 3, 1996, págs. 167-194.

<sup>34</sup> Vid. José Adelantado Gimeno, Ricard Gomà Carmona, «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos», en José Adelantado Gimeno, *Cambios en el Estado de Bienestar*, Icaria, Barcelona, 2000, págs. 64-72.

<sup>35</sup> Vid., Richard Morris Titmuss, *op. cit.*, págs. 27-40.

el primer autor en definir tres modelos de política social: el modelo residual, el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y el modelo institucional redistributivo.

Según Picó<sup>36</sup>, estos modelos se convertirán en la base para elaborar otros más actuales y adaptados a nuevas realidades y a los que podrán acogerse todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que en las últimas dos décadas, para Valls i Belzunegui, «se ha registrado un proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta conjuntamente con otro de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública mediante la política impositiva y de prestaciones sociales»<sup>37</sup>.

En este sentido, los modelos propuestos por Esping-Andersen, se fundamentan en la «desmercadización», el ciudadano puede hallar su bienestar sin depender de las fuerzas del mercado. Así, «as we survey international variations in social rights and welfare-state stratification, we will find qualitatively different arrangements between state, market, and the family». Entre los modelos de Estado del Bienestar, este autor distingue el modelo liberal basado (Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón), el modelo conservador (Francia, Alemania, Italia) y el modelo socialdemócrata (Dinamarca, Holanda, Suecia...)<sup>38</sup>.

En Europa, Del Pino y Lara distinguen actualmente cuatro modelos de Estado de Bienestar, que se diferencian básicamente por su nivel de protección social y por la implicación o no en la provisión de servicios del Estado o del sector privado<sup>39</sup>: el modelo nórdico (Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia, Finlandia), caracterizado por una elevada protección social, en el que los servicios y prestaciones se garantizan a través del gasto público a través de cotizaciones y en el que la calidad de los servicios es muy elevada y el acceso es universal; el modelo continental (Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo) en el que la base de la protección descansa en la cotización de los trabajadores y sus empresas para cubrir las necesidades de los ciudadanos a través de un modelo basado en la contribución. Garantiza asimismo prestaciones no contributivas y subsidios desde una perspectiva del derecho subjetivo<sup>40</sup>; el modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda), caracterizado por «prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios (*means tested*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar»<sup>41</sup>. Es menos garantista que los anteriores, responsabilizando a los sujetos de la cobertura de sus necesidades y en el que las ayudas son más limitadas y los criterios de inclusión son rígidos y requieren

<sup>36</sup> Vid., Josep Picó López, «Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica», en Ramon Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *op. cit.*, págs. 43-46.

<sup>37</sup> Francesc Valls Fontayet, Ángel Gabriel Belzunegui Eraso, «¿Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 37, pág. 53.

<sup>38</sup> Vid. Gosta Esping-Andersen, *The Tree Worlds of the Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990, págs. 26-29.

<sup>39</sup> Vid. Eloísa Del Pino Matute y María Josefa Rubio Lara, «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Barcelona, Tecnos, 2013, págs. 23-26.

<sup>40</sup> Bruno Palier, «El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *op. cit.*, págs. 61-85.

<sup>41</sup> Luís Moreno Fernández, «Estado del bienestar y «mallas de seguridad», *Documentos de trabajo (CSIC de Políticas comparadas)*, n.º 3, 2002, pág. 10.

de un compromiso por parte de los beneficiarios en la búsqueda activa de empleo y el modelo mediterráneo (España, Grecia, Italia, Portugal) a caballo entre el continental y el anglosajón en relación al papel del Estado como proveedor de servicios y prestaciones, y en el que la familia desempeña todavía un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades<sup>42</sup>.

Así pues, podemos afirmar que el Estado del Bienestar ha sufrido sustanciales cambios a lo largo de las décadas que han supuesto dejación de funciones determinantes para la estabilidad económica y política. Tal vez deberíamos considerar algunos de estos cambios como los responsables de las limitaciones impuestas al Estado del Bienestar y que han entorpecido su pleno desarrollo y han reducido la protección social parcialmente. En los últimos años, y fruto de la crisis económica y social, hemos revertido algunas políticas hacia el supuestamente superado asistencialismo y la familia, el tercer sector y el mercado, que han ostentado un excesivo protagonismo como proveedores de servicios y ayudas que de otra manera hubieran correspondido al Estado.

Hemos visto cómo los discursos neoliberales se han reforzado limitando y restringiendo en algunos casos el acceso a los servicios y prestaciones a determinados colectivos, muchas veces bajo el argumento de la necesidad de reducir el gasto público para centrar los esfuerzos del Estado en la disminución de la deuda. Por tanto durante estos últimos tiempos una vez más el Estado del Bienestar ha demostrado su «incapacidad para acabar con la pobreza y lograr efectos redistributivos eficaces», según Rodríguez<sup>43</sup>. Y es que «las sociedades democráticas no pueden renunciar a que sus estados protejan los derechos civiles, políticos y sociales. La razón es tanto moral como social. Los derechos son irrenunciables humanos. Pero, además, una sociedad que no los proteja será progresivamente más conflictiva e ineficiente»<sup>44</sup>.

En lapidarias palabras de Anisi, «el mercado aceptó aquel pacto keynesiano, origen del Estado del Bienestar, por conveniencia y miedo. Desaparecida la conveniencia y ausente el miedo, terminó con tal esquema social»<sup>45</sup>.

#### EL ADVENIMIENTO TARDÍO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

Las ideologías políticas en las que se fundamentan los Estados, sin duda, han tenido un papel determinante en la aparición y desarrollo del bienestar social<sup>46</sup>. Los Estados de nuestro entorno europeo que «ya gozaban de una larga tradición democrática y con unas estructuras económicas, políticas y sociales modernas, y con un Estado de Bienestar que trajo consigo importantes cotas de libertad, de seguridad y de cohesión social por el hecho de considerar a sus ciudadanos sujetos de derechos políticos, civiles y sociales»<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Luís Moreno Fernández, Pau Vicent Marí-Klose, «Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, págs. 126-146.

<sup>43</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero, *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004, págs. 28-29.

<sup>44</sup> Josep Miralles Massanés, «El estado de bienestar, debates y perspectivas», en José Carlos Millán Calenti, *Políticas sociales, modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña, 2005, pág. 393.

<sup>45</sup> David Anisi Alameda, *op. cit.*, pág. 138.

<sup>46</sup> *Vid. in totum*, Vicenç Navarro López, «El Estado del Bienestar en Catalunya y España», *FRC. Revista de Debat Polític*, n.º 2, 2001, págs. 1-10.

<sup>47</sup> Tomás Fernández García, «El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social», *Portularia*, n.º XII, extraordinario, 2012, pág. 4.

El Estado español constituía en una anomalía dentro del contexto europeo, pues tras la Guerra Civil (1936-1939), la dictadura franquista se mantendrá casi cuatro décadas, con lo que «se incorporó tardíamente a la senda de la modernización y lo hizo con sus peculiaridades. La primera de ellas, y más importante, es el hecho de no ser una democracia y sus implicaciones en relación con las restricciones y ausencias de libertades y derechos», para Fernández y Andrés<sup>48</sup>.

La Constitución de 1978 «supuso un reconocimiento y una salvaguarda de los derechos sociales y del concepto de ciudadanía, un punto de inflexión en la historia de España». El modelo español se vería desarrollado a partir de la década de los ochenta, especialmente con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que obtuvo la mayoría absoluta prácticamente hasta 1993. Mientras que «la mayor parte del resto de Europa occidental llevaba varias décadas de políticas públicas sociales, que se veían cuestionadas ya con la crisis de 1973, España comenzaba a construir con su incipiente democracia las bases del Estado de Bienestar». Hasta ese momento «las políticas públicas y la atención de las necesidades era de tipo asistencial y caritativo, sin abordar el origen, ni la causa de los problemas, y sin planteamientos de intervención integral»<sup>49</sup>.

Ahora bien, en contra se manifiesta Rodríguez, en el caso de España pasamos del «Estado Autoritario del Bienestar al Estado Democrático del Bienestar», en contra de una tesis ampliamente compartida de que en España «el Estado del Bienestar en España es fruto de la transición política, y que el sistema de protección social se desarrolla bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período»<sup>50</sup>. La teoría del origen predemocrático es compartida cada vez más, como por ejemplo por Fernández, para quien «la modernización y el cambio social español en cuanto a creación de su Estado de Bienestar no se ha producido de forma improvisada, sino que es el resultado de un proceso histórico que podemos acotarlo en un periodo aproximado de treinta y cinco años, aunque este proceso se haya acelerado a partir de los inicios de los años ochenta»<sup>51</sup>.

Ahora bien, la crisis económica y social de 2008 incidió con especial virulencia en los países del sur de Europa, entre ellos España, cuyo modelo de crecimiento económico cortoplacista se basaba en un empleo precario a merced de los vaivenes de la economía que a la vez socavaba las bases de los sistemas de protección social. En el caso del Estado español, según Navarro, Torres y Garzón, los puestos de trabajo generados en la época de crecimiento anterior a la crisis se centraron en la construcción y en los servicios no cualificados. Fueron empleos inestables, que tuvieron su exponente en la «burbuja inmobiliaria» (incremento excesivo e injustificado de los bienes inmuebles, ocasionado generalmente por la especulación), y cuyo estallido se llevó por delante a buena parte de la economía española<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, «Crisis y estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada», *Tendencias & Retos*, n.º 20, vol. 1, 2015, pág. 123.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero, «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica», *Revista Política y Sociedad*, vol. 2, 1989, pág. 79.

<sup>51</sup> Tomás Fernández García, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>52</sup> Vicenç Navarro López, Juan Torres López, Alberto Garzón Espinosa, *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2011, págs. 37-61.

## EL RETRASO HISTÓRICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

El Estado del Bienestar en España está poco desarrollado por detrás de la mediana de Europa. Gastamos menos de lo que nos pertenece por el nivel de desarrollo que tenemos. Lo que significa que podríamos invertir mucho más de lo que lo hacemos en prestación de servicios para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos españoles y catalanes<sup>53</sup>.

La crisis sistémica de 2008 hará que España tome las «primeras medidas de contención y descenso del gasto público derivadas de la crisis, no llegaron hasta mayo de 2010, fundamentalmente debido a la presión de los organismos Internacionales (Unión Europea y Fondo Monetario Internacional), que ya habían comenzado a aplicar sus recetas de austeridad en otros países que habían caído profundamente en la crisis, por ejemplo, Grecia, Irlanda o Portugal»<sup>54</sup>. Para Canales, «el exceso de presión fiscal y el déficit público con motivo del desmantelamiento, a veces justificado, pero otras veces injustificado, de parte del aparato del Estado del Bienestar, provocó en números ocasiones, no solo en España, sino en otros países, procesos de privatización, de venta de empresas públicas, etc.»<sup>55</sup>.

En general, las políticas que aplican los gobiernos de los distintos colores políticos en la Unión Europea son un peligro para el Estado de Bienestar, pero, sin duda alguna, en España, lo son aún más. Según Berzosa, «con lo que se está haciendo las cosas no pueden ir si no a peor, como es que se está recortando en aquello que ha sido un progreso social. La ortodoxia contra el déficit que se sigue y sin políticas compensatorias para lograr el crecimiento económico y hacia los más afectados por la crisis hace temer lo peor»<sup>56</sup>.

El sostén del sistema de bienestar español presenta una doble vertiente: la primera es la compatibilidad de las instituciones del bienestar y su forma de gestión y financiación, con los imperativos de desarrollo y crecimiento en una economía de mercado que presenta un nuevo atributo denominado globalización, caracterizado para disminuir sensiblemente los grados de libertad del sector público y, por lo tanto, su actuación discrecional y la segunda se limita a analizar flujos de entrada y salida de recursos, para concluir que el sistema está afectado por una insuficiencia financiera. La opinión de que, según Gilbert, López y Segado, «*that public investment is a cost rather than a benefit and the lack of trust in public authorities as a result of corruption and scandals have undermined the legitimacy of the welfare state and introduced an individualistic logic in which cooperation and responsibility play a secondary role*»<sup>57</sup>.

Desde sus orígenes, «ha habido progresos indudables en la sanidad, educación, y en el conjunto de las prestaciones sociales. Sin embargo, el Estado de bienestar español se encuentra subdesarrollado con relación a los países más avanzados de Europa». Sin duda, como apunta Berzosa, los «logros que un proceso histórico son indudables y más si se les compara de donde se viene, no obstante, tienen sus puntos negros al no haber

<sup>53</sup> Vid. Francisco Gilsanz Lorenzo (coord.), *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.

<sup>54</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>55</sup> José Manuel Canales Aliende, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en Manuel Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, pág. 166.

<sup>56</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>57</sup> Neil Gilbert, Antonio López Peláez, Sagrario Segado Sánchez-Cabezuelo, «What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain», *Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 191-771, enero-febrero 2015, pág. 3.

avanzado más en los derechos sociales de lo que se ha hecho, cuando, además, se podía haber llevado a cabo con un sistema fiscal más justo, equitativo, y más combativo contra el fraude». Y es que «tal vez haya que decir adiós al Estado de bienestar si no se corrigen las actuaciones de política económica. Lo malo de España es que ya estamos diciendo a muchas cosas adiós sin haber alcanzado las cotas de los países de Europa. Es como un caramelo que se nos quita sin haberlo saboreado del todo»<sup>58</sup>.

En España, «la situación es escandalosa, con un Estado del Bienestar tardío en su desarrollo y con diferencias significativas con los países más avanzados ha sufrido unos recortes que están deteriorando su funcionamiento». «Las bondades que aún existen son contrarrestadas con una realidad que muestra el mal uso de los recursos públicos, el despilfarro, el tráfico de influencias, el clientelismo, el favoritismo y la corrupción. El uso de cargos públicos y de representación para enriquecimientos ilícitos personales es grave. La quiebra moral y social que esto supone y el desprestigio de la política que se da entre gran parte de la ciudadanía está generando una gran fractura»<sup>59</sup>.

Con rotundidad, Espantaleón concluye que «el Estado de Bienestar está en peligro. En el caso español, además, hay que tener cuidado con el concepto bienestar, pues hasta fechas muy recientes y no se puede decir que esté consolidado, no existía un Estado de Bienestar, sino más bien de malestar»<sup>60</sup>.

#### EL DECLIVE DEL MODELO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR

En una situación caracterizada por el envejecimiento de la población, costes crecientes de los servicios como la salud, o los servicios sociales y por unas tasas de crecimiento reducidas, la posibilidad de supervivencia financiera del Estado del Bienestar pasaba por una redefinición de sus objetivos, de acuerdo con las nuevas necesidades existentes en los países economía desarrollada<sup>61</sup>. Ahora bien, el declive del modelo se encuentra en estrecha relación con los problemas de la economía a partir de los años setenta, derivados de la expansión del gasto estatal que se encuentra limitado por la producción del beneficio privado, y por lo tanto las dificultades que surgen para financiar el gasto social creciente. En particular, los vientos neoliberales propagaron «a través de los medios de comunicación social y a partir de los años ochenta del siglo pasado, la idea del obstáculo que representa para el desarrollo económico y social de la población el intervencionismo del Estado»<sup>62</sup>. El sustento ideológico vendrá con el retorno al pensamiento liberal de Hayek, enemigo frontal de Keynes, que «*s'aferrava al concepte de l'economia clàssica de l'autoregulació del mercat i els efectes perversos de les interferències públiques*», tal como señala Burgaya<sup>63</sup>.

La crisis económica y social que se iniciará en 2008 supondrá un importante golpe a los fundamentos del sistema, sumiendo parte de las sociedades occidentales en una crisis sin precedentes. Según Fernández y Andrés, «ha sido una gran oportunidad para la adopción de medidas que atentan contra las políticas sociales, con unas medidas que

<sup>58</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>59</sup> Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el estado del bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de mayo de 2015.

<sup>60</sup> Antonio, Espantaleón Peralta, *op. cit.*, págs. 134-135.

<sup>61</sup> *Vid.* David Anisi Alameda, *op. cit.*, págs. 70-74.

<sup>62</sup> Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, págs. 137.

<sup>63</sup> Josep Burgaya Riera, *L'Estat del Benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, pág. 89.

se han tornado contrarias a la cohesión social y a la solidaridad, no respondiendo a las demandas y necesidades de la sociedad»<sup>64</sup>.

Todo ello ha tenido, su origen ideológico precisamente en el declive crisis de la política económica keynesiana, que dio la luz al modelo de bienestar en pro de la corriente liberal que «ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los medios académicos, políticos y económicos». El liberalismo puede resumirse en «el ajuste económico a partir de mecanismos de las denominadas fuerzas de mercado, reduciendo y/o replanteando la actuación del Estado, cuyo intervencionismo se considera desequilibrado en sí mismo»<sup>65</sup>.

En su contra, entre otros muchos, Navarro ha tratado de desmontar las falacias ocultas de los éxitos y virtudes imputados a las corrientes neoliberales y neoconservadoras, que desvirtúan la realidad de las cosas<sup>66</sup>. Así, para Berzosa, «se impone la visión neoliberal que propugna un Estado mínimo a la que se contrapone, eso sí, a la defensiva, la que pretende salvar los muebles, sobre todo los del Estado del Bienestar. Las tendencias neoliberales se han impuesto a escala de la economía mundial y aunque perviven políticas sociales estas se encuentran acorraladas ante una embestida de esta naturaleza»<sup>67</sup>.

Ahora bien, la profunda transformación ideológica que conlleva va mucho más allá y afecta los fundamentos del sistema también en su esfera política, puesto que para muchos y entre ellos, Espantaleón, «el pensamiento neoliberal no es solo un pensamiento económico, es primordialmente un sistema político. Los acontecimientos en el mundo en los últimos años invalidan este planteamiento y ponen en primer plano la relevancia y la necesidad de la política para el sostenimiento de la democracia. Pues la ‘desaparición’ de la política, está creando una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental»<sup>68</sup>, que según Navarro, «está siendo interpretada por el pensamiento neoliberal como resultado de la excesiva expansión del Estado del Bienestar y de los derechos democráticos que ello comporta»<sup>69</sup>. En opinión del mismo autor, «este dominio liberal pasará. Hoy las protestas en Europa están creciendo, y un número creciente de voces están cuestionando no Europa sino la manera como ésta se está construyendo. Creo que las fuerzas progresistas deben desarrollar planes de ruta para cambiar tal situación»<sup>70</sup>.

#### EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR HACIA UNA CRISIS PERMANENTE EN MUTACIÓN

El Estado del Bienestar se encuentra en crisis. Los problemas que hoy en día tiene conducen a propuestas diferentes. Resulta necesario hacer propuestas factibles que conduzcan no solo al mantenimiento del que ya existe, sino a cambiar el actual orden económico y social. Sin embargo, ¿será posible un orden económico y social justo? Se hace necesario un orden económico-social capaz de dar respuestas adecuadas al desempleo, a la precariedad laboral, a la marginación y la desigual distribución de la renta.

<sup>64</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, págs. 122.

<sup>65</sup> Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pág. 129.

<sup>66</sup> *Vid.* Vicenç Navarro López, *op. cit.*, págs. 89 y ss.

<sup>67</sup> *Vid.* Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el estado del bienestar», *op. cit.*

<sup>68</sup> Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pág. 141.

<sup>69</sup> Vicenç Navarro López, *op. cit.*, pág. 99.

<sup>70</sup> Vicenç Navarro López, «¿Cómo está evolucionando la situación en social de la Unión Europea», *Mediterráneo Económico*, n.º 12, 2007, pág. 21.

El sector público sufre deficiencias, en muchos casos debido a las propias disfunciones que provoca la economía de mercado. Las sociedades contemporáneas sufren un desempleo masivo, un creciente proceso de dualización de la sociedad, y un aumento de la marginación que está afectando a considerables capas de la población. El desempleo, la ocupación precaria, una determinada depauperización que afecta a los niveles económicos más bajos, unas dificultades crecientes para integrar los inmigrantes, son algunas de las características que empiezan a tener en más o menos grado, los países desarrollados. La contribución a la integración social de los sistemas sociales se perfila como el argumento más importante a favor del mantenimiento del Estado del Bienestar.

El Estado no siempre, utiliza el sistema tributario con el fin de redistribuir la riqueza de manera equitativa, no tanto en un sentido positivo; sino más bien en un sentido negativo. Es decir, grava a las rentas medianas e incluso bajas, en beneficio de las más altas, y sobre todo de las grandes empresas y multinacionales. Las limitaciones para avanzar hacia la equidad vienen dadas por el papel que el Estado cumple en una economía de mercado, y que ha fomentado la reproducción del modelo de sociedad capitalista. La política de reducir el Estado, en palabras de Espantaleón, «tiene como objetivo realizar un constante arbitraje de éste a favor de los ingresos del capital en detrimento de los ingresos del trabajo. Los detractores del Estado del Bienestar defienden sus posiciones basándose en dos razones fundamentales. La primera de ellas, de orden económico, insiste en los problemas de sobrecarga producidos en la demanda económica y la segunda, de orden político, radicaría en los factores de ingobernabilidad que se derivan de esa sobrecarga impuesta al estado»<sup>71</sup>.

De todos modos, a pesar de las dificultades, se debe persistir en el camino de la redistribución de la renta en pro de la justicia social. Se debe evitar por todos los medios una economía de subvención, de tal forma que los ciudadanos pierdan la motivación en la búsqueda de su autodeterminación, evitando así la cronificación de situaciones de exclusión social<sup>72</sup>.

Hace falta reformar el Estado del Bienestar, para abordar con mayor éxito la reducción de las desigualdades, la mitigación de la pobreza y la realización de políticas de plena ocupación. Las restricciones presupuestarias que suponen un freno al Estado del Bienestar y que sobre todo generan problemas de financiación, pueden superarse si se produce una transformación en el gasto estatal. Una de las características que tendrá que conformar el Estado del Bienestar futuro tiene que ser necesariamente la solidaridad con el tercer mundo. Por lo tanto, los objetivos sociales tienen que ser prioritarios en la composición del gasto público como una forma de corregir los errores del mercado, tratar de favorecer las políticas redistributivas.

El Estado de Bienestar, según Fernández y Andrés, ha funcionado como modelo por exportar al resto del mundo desde Europa occidental, pero «atraviesa un momento de crisis que parece constituir un punto de inflexión. Las consecuencias de abandonar las políticas públicas y el gasto social se están observando en la actualidad: el incremento de la desigualdad, la reducción de oportunidades, la estigmatización de colectivos cada vez más amplios, y que las políticas públicas sean únicamente de carácter paliativo y no preventivo, lo que nos devolvería prácticamente a los tiempos de la asistencia social y la caridad»<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Antonio Espantaleón Peralta, pág. 130.

<sup>72</sup> Vid. David Fábregas i Guillén, *El Estado subvencionador contra el Estado del bienestar*, Ediciones Invisibles, Barcelona, 2012, págs. 282-298.

<sup>73</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 131.

Llegado a este punto, el mantenimiento del modelo de bienestar basado en los servicios sociales en el que la persona sea el centro de gravedad requiere de un firme compromiso social y en consecuencia político y económico. Así, para Burgaya, «*la pretensió d'anar cap a societats més equitatives també passa en aquest moments per la defensa dels serveis públics i les prestacions inherents a l'Estat de benestar. Una expressió de la voluntat ideològica i política inclusiva, enfront una economia i una política dominants que varen apostar, fa dècades, per l'individualisme i la disparitat social*»<sup>74</sup>. En cualquier caso, para Rodríguez-Arana, la pervivencia del Estado del Bienestar para una visión más activa y menos providencialista de la ciudadanía. Así, manifiesta que «hoy en día, es cada vez más urgente recordar que concuerda con la dignidad humana el derecho a tomar parte activa en la vida pública y a contribuir al bien común, porque es una exigencia democrática y porque en un momento en que estamos en una situación de crisis del Estado de Bienestar, es necesario que los ciudadanos se despierten de ese sueño de que todo viene del Estado, porque ese sueño se acabó y es perentorio empezar a entrenarse en ese importante deporte de la participación»<sup>75</sup>.

En cambio, Castells, propone una salida a la crisis del Estado del Bienestar, «se trata de pasar de la asistencia reparadora a la intervención estratégica. La recomposición histórica del Estado del Bienestar podría ser la constitución de un 'Estado del bien obrar'», en el marco de «la actual crisis del Estado-nación, el 'Estado del bien obrar' puede constituir una perspectiva estratégica para un Estado local capaz de articular la sociedad y la cultura de su territorio con la geometría de la economía global»<sup>76</sup>.

#### EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN CATALUÑA COMO MANIFESTACIÓN GENUINA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Un marco de referencia indiscutible para el desarrollo del Estado del Bienestar en España y de su cuarto pilar, los servicios sociales, son los derechos sociales que, para Forns, constituyen «el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas»<sup>77</sup>. Es por ello que se hace del todo necesario referirnos a su marco internacional y europeo y en qué medida los servicios sociales han supuesto un compromiso con los derechos humanos para los países occidentales y el mundo en general.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador, afirma en el artículo 25 que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

<sup>74</sup> Josep Burgaya Riera, *op. cit.*, pág. 230.

<sup>75</sup> Jaime Francisco Rodríguez-Arana, «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n.º 2, 2014, pág. 133.

<sup>76</sup> Manuel Castells Oliván, «El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad informacional», en Salvador Giner de San Julián, Sebastián Sarasa Urdiola, *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 188-189.

<sup>77</sup> Maria Victòria Forns i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya» *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm 74, octubre-diciembre, 2018, pág. 30.

invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad». La importancia de este texto para la configuración de Estado del Bienestar deviene del hecho de que ya en 1948 se configuraban los «servicios sociales» como un derecho universal para todas las personas.

La Carta Social Europea de 1961 definirá a los servicios sociales como un derecho y los relacionará con el trabajo social y determinará los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social. La firma de este texto en el marco del Consejo de Europa «supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas». Así pues, según Forn, el bienestar colectivo forma parte de los intereses de Europa en relación a sus ciudadanos<sup>78</sup>.

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de 2007 recoge la panoplia de derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea, incluyendo derechos civiles, políticos y sociales, así como los principios generales informadores de los ordenamientos jurídicos occidentales como la dignidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y la libertad. Y en lo que se refiere a los servicios sociales los incorpora en el artículo 34, en el que se establece que «la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad social y a los servicios sociales»<sup>79</sup>.

Así pues, los textos fundamentales de ámbito internacional y europeo contienen los derechos sociales, en el marco de los derechos humanos, con el objeto de promover su consolidación en todos los ámbitos públicos y privados de los Estados firmantes. De ahí, que podamos vincular los derechos humanos y los derechos sociales con el desarrollo de los servicios sociales y con el papel que estos desempeñan en la construcción del Estado del Bienestar.

Los servicios sociales en España, que nacen como servicio público esencial «para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente, manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobretodo, económicos»<sup>80</sup>.

Así, en virtud de la condición de servicio público que los poderes públicos deben asegurar, se puede afirmar que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden jurídico europeo e internacional. Así, para Tornos y Galán, «surge una relación de derecho-obligación que puede hacerse efectiva por las vías jurídicas tradicionales. La Administración ya no puede optar, y debe conceder lo que el ciudadano le reclama de conformidad con la norma previa que ella misma ha aprobado»<sup>81</sup>. En palabras de López, «la exigibilidad de los derechos subjetivos esta-

<sup>78</sup> María Victòria Forn i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos*, Lamego, 2019, pág. 346.

<sup>79</sup> María Victòria Forn i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *op. cit.*, pág. 32.

<sup>80</sup> María Victòria Forn i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *op. cit.*, pág. 344.

<sup>81</sup> Joaquín Tornos Mas, Alfredo Galán Galán, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, enero, 20007, págs. 58-59.

tutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los Tribunales en caso d incumplimiento».<sup>82</sup>

Las políticas sociales y el Estado del Bienestar condicionan de manera sustancial la consolidación del sistema de servicios sociales, así como el cumplimiento de sus funciones y el tipo de respuestas que darán a los problemas y necesidades de los ciudadanos, y de ello dependerá también la configuración de una sociedad de oportunidades y generadora de justicia social para todas las ciudadanas y ciudadanos. Aunque, en opinión de López, «en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar»<sup>83</sup>.

En el caso de Cataluña, la construcción de un modelo de bienestar tiene su origen en la Ley 26/1985, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Cataluña, que supondrá la configuración de la prestación de servicios sociales como un derecho de la ciudadanía, superando así la mera beneficencia, pues hasta la fecha el sistema «no s'havia dotat d'una estructura de servies socials d'accés universal. Amb anterioritat a la Llei l'acció social es prestava des d'una concepció més benèfica a través de fundacions o entitats de voluntariat, i per suposat també des de les adminsitracions; però les accions estaven poc coordinades»<sup>84</sup>. Pero será la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, en sustitución de la primigenia Ley de 1985, la que consolidará un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, que, según el artículo primero de la Ley, «regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población» de Cataluña y persigue el objetivo de crear un verdadero Sistema de Servicios Sociales en Cataluña y de convertir a los servicios sociales en el «*quart pilar de l'estat del benestar, al costat dels serveis i les prestacions de salut, d'educació i de la Seguretat Socials*», para Relats<sup>85</sup>.

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 y 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas<sup>86</sup>; pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña la aprobó por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del tercer sector, que, según Brugué, «no sols n'ha millorat la legitimitat, sinó que ha generat un text més ric i un compromís major entre els actors socials i professionals que l'hauran d'aplicar»<sup>87</sup>.

La nueva Ley, que va más allá de la de 1985, ya hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, pero no incorporaba el principio

<sup>82</sup> Francisco López Menudo, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pág. 33.

<sup>83</sup> Antonio López Peláez, *op. cit.*, pág. 17.

<sup>84</sup> Maria Victòria Forns i Fernández, «El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local», Atelier, Barcelona, 2018, pág. 72.

<sup>85</sup> Vicenç Relats i Casas, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat parlamentària*, n.º 14, 2007, pág. 59.

<sup>86</sup> Josep Adelantado Gimeno, «La política de Serveis Socials», *Societat Catalana*, n.º 6, 2007, pág. 279.

<sup>87</sup> Joaquim Brugué i Torruella, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials», *Activitat Parlamentària*, n.º 14, enero, 2008, pág. 79.

de universalidad; en cambio, la vigente, avanza en el reconocimiento de derechos y entiendo los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y, para Purroy, «aposta per la seva universalització»<sup>88</sup> y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de Estados europeos. Como señala Bayona, la Ley quiere «assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la seva vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques, dret que, a banda del seu caràcter expansiu quant al seu contingut possible, es configura també com un accés amb caràcter universal als serveis socials sense exclusions»<sup>89</sup>. Este derecho de acceso universal no se limita sólo a aquellos ciudadanos con vecindad catalana o nacionalidad española; sino a todos los ciudadanos europeos y, es más, a todos aquellos que lo necesiten. De ahí, que se pueda afirmar que el derecho de acceso y la cobertura de las necesidades de la ciudadanía no se restringen sino todo lo contrario; puesto que la Ley tiene claramente un carácter expansivo e inclusivo.

La Ley se fundamenta en tres principios generales: la libertad, la igualdad y la solidaridad; y amplía los principios rectores respecto de la anterior incorporando la universalidad, el fomento de la cohesión social, la normalización, el respeto por los derechos de las personas, el fomento de la autonomía personal, la calidad de los servicios, entre otros<sup>90</sup>. La voluntad política que expresa es la de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y la de procurar su máximo bienestar social.

Para esta Ley, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen «uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda». Asimismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos; en el sentido de que el centro del Sistema de Servicios Sociales es «la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad», como señala Fornas<sup>91</sup>, que debe ser atendido desde un servicio público de carácter universal<sup>92</sup>. Y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las Administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales; configura el conjunto de recursos y equipamientos que conforman los servicios sociales gestionados por entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil.

Será a partir del desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de 2007 cuando se iniciará en Cataluña un periodo de profunda transformación y de consolidación de la Red de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública. Sin duda alguna, influirá decisivamente en este proceso la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 y, muy especialmente, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y aten-

<sup>88</sup> Magda Purroy i Montull, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», en Xavier Pelegrí Viaña, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida, Tarragona, 2011, pág. 200.

<sup>89</sup> Antoni Bayona Rocamora, «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007», en Vicenç aguado i Cudolà (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pág. 69.

<sup>90</sup> Vid. María Victòria Fornas i Fernández, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, op. cit., págs. 82-83.

<sup>91</sup> María Victòria Fornas i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *Revista de Dret Administratiu & Constitucional*, n.º74, 2018, octubre-diciembre, pág. 27.

<sup>92</sup> Vid. Josep Adelantado Gimeno, op. cit., pág. 293.

ción a la dependencia que, para Anaut, ha impulsado «un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista»<sup>93</sup> y ha impulsado decisivamente «el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales»<sup>94</sup> que, tanto dinerarias, como de servicios, se «configuran como derechos subjetivos en cuanto son exigibles por los ciudadanos en quiénes concurren los requisitos establecidos por la Ley y su otorgamiento no depende de la discrecionalidad de la Administración que las haya de reconocer», según Alonso-Olea y Medina<sup>95</sup>.

En este modelo, los entes locales suponen el primer nivel del Sistema de Servicios Sociales de atención a la persona de responsabilidad pública y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad, descentralización y universalidad y se convertirán en las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado español y, en particular de Cataluña. En este marco, para Blanco, Gomà y Subirats, el municipalismo «se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar»<sup>96</sup>.

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del Bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales, como apunta Martínez-Alonso, «pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978»<sup>97</sup>.

Si bien es cierto que los entes locales a pesar de la dura crisis han evitado la fractura social, no lo es menos que tal y como afirma Casado<sup>98</sup>, la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también en las locales con la clara intención, para algunos, de reducir las competencias en materia de servicios sociales y relegarlas a las asistenciales, proyectando una imagen de meros expendedores de recursos.

Pero siendo España uno de los países de Europa que menos destina al gasto público en materia social y habiendo comprobado el efecto devastador de la crisis en la ciudadanía es-

<sup>93</sup> Sagrario Anaut Bravo (coord.), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, pág.11.

<sup>94</sup> *Ibidem*, pág. 179.

<sup>95</sup> Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Introducción», en Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Derecho de los Servicios públicos sociales, Civitas, Thomson Reuters, 4a. ed. Cizur Menor, junio, 2016, pág. 35.

<sup>96</sup> Ismael Blanco Fillola, Ricard Gomà Carmona, Joan Subirats Humet, «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, n.º 20, noviembre, 2018, pág. 24.

<sup>97</sup> José Luís Martínez-Alonso Camps, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, n.º 188, verano 2016, págs. 202-203.

<sup>98</sup> Vid. Lucía Casado Casado, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, n.º 2, 2019, pág. 12.

pañola, como aseguran Rodríguez y Fuentes, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos sólo fundamentadas en paradigmas economicista y «no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa»<sup>99</sup>.

Es precisamente el enfoque economicista el que toma el Estado a la hora de abordar los efectos de la crisis, con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta Ley impuso una reforma que laminaba las competencias de las administraciones locales, aquellas que juegan un papel estratégico en el desarrollo y consolidación del bienestar de los ciudadanos, por ser la administración más próxima y por habersele atribuido hasta aquel momento competencias en materia de servicios sociales básicos y también en algunos de carácter especializado. La reforma de un gobierno conservador que pretendía la recentralización del poder en manos del Estado, y reducía la autonomía de los entes locales y limitaba sus competencias propias en materia de servicios sociales a la asistencia social y a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y a la atención en situación de riesgo o exclusión social, lo que supone una evidente regresión hacia el asistencialismo<sup>100</sup>. Tantos esfuerzos para mejorar gradualmente el Sistema público de Servicios Sociales, complementándolo con otros sistemas de provisión social, como el de salud con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas en la búsqueda del bienestar social, y en tan poco tiempo, fruto de la crisis económica y de las estrategias del Estado, más interesado en reducir el déficit, que en distribuir mejor el gasto público, más interesado en recentralizar que en la preservación del sistema de protección social, pusieron en riesgo una vez más el Estado del Bienestar en España.

La crisis económica en un mundo globalizado ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis, puesto que para López, «pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos»<sup>101</sup>. Un mundo globalizado que «lo es de mercados y capitales, pero no de personas y del trabajo. Esto es un hecho muy importante, cómo pueden controlar la globalización los Estados. De ahí la crisis del Estado, mientras la realidad es que el mercado y el trabajo es local, y las personas viven en lo local y, de ahí, la importancia del escalón local, y en particular del municipal», según Canales<sup>102</sup>.

Global y local no van a ser antitéticos, sino van a ser complementarios, y de ahí que el municipio va a ser una alternativa, no sólo al Estado de Bienestar, sino también a la crisis del sistema representativo tradicional y al sistema de valores de la sociedad actual»<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Marina Rodríguez Beas, Josep Ramon Fuentes i Gasó, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en Fernando García Rubio (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pág. 575.

<sup>100</sup> María Victòria Forn i Fernández, *op. cit.*, pág. 141.

<sup>101</sup> Antonio López Peláez, *op. cit.*, págs. 269-270.

<sup>102</sup> José Manuel Canales Aliende, *op. cit.*, pág. 162.

<sup>103</sup> *Ibidem.*

Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, como España, a tomar medidas para reducir el gasto público<sup>104</sup>, y según Gardini, a «reducir drásticamente el nivel de protección de muchos derechos sociales», lo que «ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del Bienestar europeo»<sup>105</sup>. Un modelo de bienestar que, en nuestro país, según Navarro, «incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población»<sup>106</sup>. A pesar de ello, para Fantova, en todo caso, «no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos»<sup>107</sup>.

En los últimos años, el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no solo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza, sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, López comenta cómo la acción social, a través de la actuación de los servicios sociales ha intentado «no solo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro»<sup>108</sup>. La atención integral y desarrollo de la persona va más allá por lo tanto de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia clara de conseguir el bienestar social y familiar de la atención centrada en la persona en la que se basa de atención social. En opinión de Rodríguez, «la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo de respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva»<sup>109</sup>.

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

El modelo catalán de servicios sociales, que tiene por finalidad atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio, priorizando los

<sup>104</sup> Lucía Casado Casado, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>105</sup> Gianluca Gardini, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde lo ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 9, 2018, pág. 94.

<sup>106</sup> Vicenç Navarro López, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>107</sup> Fernando Fantova Azoaga, «Los agentes en la transformación de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, n.º 2, 2019, pág. 432.

<sup>108</sup> Francisco Javier López Fernández, *op. cit.*, pág. 60.

<sup>109</sup> Pilar Rodríguez Rodríguez, *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, n.º 1, Fundación Pílares para la Atención Personal, Madrid, 2013, pág. 74.

colectivos más vulnerables, se ha visto claramente tensionado por los efectos de la crisis que han erosionado nuestro Estado del Bienestar. Si la respuesta del Estado ha sido la de privilegiar las medidas de restricción del gasto público sin considerar las consecuencias que estas podían provocar para el cuarto pilar del Estado del Bienestar como son los Servicios Sociales, la respuesta que se debiera de haber dado es la de incorporar el criterio de eficiencia sin poner en riesgo la calidad vida de las ciudadanas y los ciudadanos y contribuir más aún a conseguir mayores cuotas de bienestar. Redefiniendo así el modelo que a la vez persigue ser un paradigma de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones, según Forn's<sup>110</sup>.

#### CONCLUSIONES

El contexto de crisis económica que más que estacional ha devenido en casi permanente a lo largo de la historia reciente, no ha hecho más que poner en peligro una y otra vez la consolidación real del Estado del Bienestar. Si bien es cierto que desde Otto von Bismarck, en la Alemania del siglo XIX con su modelo de «protección social», hasta el modelo de Estado del Bienestar mediterráneo en el que se sitúa España, muchos han sido los esfuerzos que en Europa y en el Estado español se han hecho para construir un modelo que se adapte a nuestras necesidades sociales, políticas, económicas y culturales; mas no hemos conseguido construir un sistema de garantías eficaz y aunque el gasto público ha ido incrementándose, en lo que se refiere a la cobertura de las necesidades de los ciudadanos, el sistema no se ha desplegado en su plenitud, si por ello entendemos que todas las personas tengan asegurado un mínimo vital y que el sistema social sea equitativo, igualitario y desarrollado bajo los parámetros de la justicia social.

En este mismo sentido, para Fernández y Cabello «la creación y consolidación del Estado de bienestar ha sido uno de los grandes referentes en la lucha contra las desigualdades. Sus pilares, basados en la cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad, han supuesto el acceso universal y gratuito a la sanidad y la educación, así como todo un entramado de servicios sociales que han atendido las necesidades básicas de las personas y de las familias, con equidad e igualdad de oportunidades como principios. Sin embargo, la crisis global está socavando los principios y pilares del Estado de bienestar, fenómeno que no es nuevo, porque desde la creación del modelo las corrientes ideológicas neoliberales lo han intentado erosionar. Actualmente las políticas sociales se encuentran cuestionadas y las medidas de recortes y ajustes que se están desarrollando en numerosos países europeos retroceden en los logros conquistados de las políticas públicas»<sup>111</sup>.

Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza, junto con la injerencia del gobierno del Estado español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de las administraciones autonómicas y el celo excesivo del Estado por reducir el déficit y por ende el gasto público, han originado que la cobertura universal que define el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Vid. María Victòria Forn's i Fernández, *op. cit.*, págs. 97-102.

<sup>111</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>112</sup> María Victòria Forn's i Fernández, *op. cit.*, pag. 145.

Una vez más, hemos de poner en duda la solidez de nuestro Estado del Bienestar, cuando todavía no disponemos de las políticas sociales adecuadas para favorecer el mínimo nivel de vida a todas las personas y con la posibilidad de desarrollarse en un mundo donde las desigualdades no existan. El neoliberalismo imperante en nuestra sociedad, que nos ha traído irremisiblemente a un capitalismo sin escrúpulos, no hace más que dificultar cualquier alternativa que suponga romper con las desigualdades sociales, puesto que es precisamente en la desigualdad y en un mundo de dos velocidades, en lo que se sustenta el modelo neoliberal y el sistema capitalista. Un sistema que pone en el centro el capital, cuando en un Estado del Bienestar avanzado pondríamos siempre a la persona y sus necesidades.

No podemos hacer otra cosa que una profunda crítica al sistema político-económico de nuestra sociedad, y a su funcionamiento contradictorio: este sistema que expulsa a una parte de la ciudadanía, para convertirla en personas en situación de marginación o exclusión social, es el mismo que debería desplegar las prestaciones y servicios para erradicarlas. Sin embargo, muy al contrario, este sistema sigue generando una vulnerabilidad que hace difícil que las personas que han quedado al margen puedan sobrevivir en un contexto competitivo para el que han podido desarrollar ni las habilidades, ni las competencias que les permitan articular sus propios recursos y los de la comunidad para conseguir dar respuesta a sus necesidades.

Nos hallamos ante el eterno debate sobre si las políticas sociales actuales integran, crean oportunidades o perpetúan y cronifican en muchos casos las situaciones de marginalidad. Como diría Goffman<sup>113</sup>, existe una gran relación entre el estigma y la política social, sobre todo cuando esta basa su abordaje de la marginación, desde las diferencias a través de sistemas de control social y no tanto a través de fórmulas rehabilitadoras e integradoras de los individuos. Esta visión ha resurgido con motivo de la crisis del 2008, situándonos de nuevo ante enfoques asistencialistas provocando por tanto una regresión en del Estado del Bienestar.

Si bien no podemos negar que el siglo XX nos deja una gran herencia, para Iglesias, el *Welfare State* constituye «la construcción política, económica social y cultural más importante de los últimos cien años. Sin embargo, debemos seguir avanzando para afrontar los nuevos retos y desafíos que despliega el naciente tercer milenio ante las sociedades avanzadas. Unas sociedades que exigen vivir una ‘vida buena’ en común, respetando las diferencias y las pluralidades de la forma de ser humanos. Esta es la principal demanda que la sociedad civil lanza al Estado de Bienestar para el siglo XXI»<sup>114</sup>.

Aunque la situación descrita es de un sistema de protección social deficitario, reconocemos los avances que se han conseguido y también los actores que han resultado del todo determinantes. Según Fernández y Andrés, «la contribución del Trabajo social al modelo de bienestar y más concretamente a la creación de los servicios sociales en la transición política, y posteriormente en la democracia, ha sido decisiva para su configuración, y ha estado muy vinculada a sus valores y principios: la libertad, la justicia social, o la igualdad»<sup>115</sup>. Tanto es así que tampoco en la actualidad nadie pone en duda el papel que juega el cuarto pilar del Estado del Bienestar Social (los servicios sociales) y su contribución a la paz social, así como a la reducción de los efectos de la fractura social que la crisis ha traído con ella.

<sup>113</sup> Vid. *in totum*, Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu ed., Madrid, 1963.

<sup>114</sup> Julio Iglesias de Ussel, «Sociedad civil y Estado de Bienestar», en Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, pág. 51.

<sup>115</sup> Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 123.

En un mundo donde las diferencias no existieran, sería imposible que unos pocos se enriquecieran a expensas de la mayoría. Es posible que no hayamos sabido encontrar una alternativa mejor o tal vez no hemos tenido en cuenta otros modelos que permiten realmente un desarrollo social y económico más equitativos y generadores de igualdad. Lo que está claro es que, sea como fuere, seguimos formando parte de este sistema y por tanto contribuimos a su reproducción.

Si algo positivo cabe subrayar en este contexto de crisis y de incremento exponencial de las necesidades y de respuesta insuficiente del sistema, es el cambio que se ha producido en la forma de relacionarse los ciudadanos con el sistema de protección social y en especial con los servicios sociales. El empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, de derechos subjetivos y por tanto exigibles y justiciables. Queda claro que el modelo es perfectible y que debemos abordar la segunda década del siglo XXI adaptando las políticas sociales a las nuevas necesidades y a las nuevas realidades. No hay que acomplejarse ante la necesidad de poner en debate cuestiones fundamentales como el modelo de Estado del Bienestar y el compromiso del Estado en su recuperación desde un cambio estructural en el que la prevención, la participación real y efectiva de la ciudadanía, el trabajo comunitario como elemento de cohesión social así como volver a poner en el centro del modelo económico a la persona y a sus necesidades, sean los pilares para conseguir esa sociedad inclusiva, equitativa e igualitaria a la que muchos aspiramos.