

Cap a un model de benestar social: limitacions i reptes

Angel Belzunegui Eraso

Investigador de la Càtedra d'Inclusió Social, Universitat Rovira i Virgili

Maria Victòria Forns i Fernández

Directora de la Càtedra d'Inclusió Social, Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció: Catalunya en la cruïlla de l'estat de benestar

Als països en què l'estat de benestar es troba en fase de consolidació o d'expansió, adquireix una rellevància especial l'àmbit de l'oferta i gestió dels serveis socials. Aquests s'han anat afermant com a referència indiscutible per al desenvolupament de les garanties que ofereix l'estat de benestar. És tal la importància dels serveis socials que s'han assimilats a autèntics drets socials.¹ Des d'aquesta concepció, sembla coherent equiparar drets socials i drets humans, o dit d'una altra manera, pensar en un plantejament d'ampliació dels drets humans amb drets socials efectius que puguin garantir l'objectiu d'una vida digna. No obstant això, queda un important camí a recórrer per a implementar de facto un conjunt de drets socials reconeguts com a drets universals de les persones. Com a exemple, l'encara inacabada política social europea, també anomenada Agenda Social Europea,² que planteja dos reptes. El primer, la integració de les polítiques socials dels països membres, la qual cosa es coneix com a la convergència social europea, amb una clara tendència cap a l'homogeneïtzació de prestacions que equilibraria les polítiques socials. Des del nostre punt de vista, aquesta convergència no sols és necessària pel que fa a la millora de les condicions de vida dels i les europees, fet en si mateix ja fonamental, sinó que actuaria com a ciment d'un europeisme cada vegada més en dubte, creant una consciència de ciutadania social europea que avui no existeix de forma compartida. El segon repte té a veure amb el contingut mateix dels drets socials, és a dir amb el desplegament de les actuacions dirigides a garantir una cobertura universal. En la definició d'aquests continguts hi actua un doble eix: d'una banda, la inexistència mateixa de l'homogeneïtzació europea ja assenyalada, i de l'altra, un eix ideològic encara molt present que divideix les polítiques entre el que podríem denominar polítiques liberals i polítiques de tall socialdemòcrata, unes més partidàries de la provisió de serveis (socials) en el mercat i les altres més centrades en l'impuls de cobertures més o menys universalitzades per part dels poders públics, respectivament.

En bona mesura, els debats sobre l'abast de les polítiques socials al nostre país s'han mogut, en perspectiva històrica recent, sobre aquest eix ideològic i també en el

1 Forns, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español».

2 Belzunegui-Eraso, i Moreno, *La Agenda Social Europea*.

marc de l'aprofundiment de la convergència europea. O dit d'una altra manera, l'autogovern de Catalunya no ha estat exempt d'aquesta tensió que ha envoltat la política social. Podem atènyer-nos, si es vol des d'un punt de vista formal de nomenclatura, al fet simple del nom dels diferents departaments encarregats de la matèria en els successius governs de la Generalitat: en la primera (1980-1984) i la segona legislatures (1984-1988), una vegada restaurada la democràcia, de fet no va haver-hi cap departament del Govern específicament dissenyat per tractar els assumptes relacionats amb els serveis socials. El 1988, a la tercera legislatura, apareix per primera vegada un departament governamental específic, denominat Departament de Benestar Social, nom que es mantindrà fins a la sisena legislatura. En el transcurs d'aquesta, el 2002, el departament passa a denominar-se Benestar Social i Família (en singular) i es manté aquesta denominació fins a la vuitena legislatura, en què passa a denominar-se Departament d'Acció Social i Ciutadania. Fins aquest moment, el terme més utilitzat va ser el d'assistència social, però a partir d'ara s'incorporarà el d'acció social per transcendir una visió fortament assistencialista d'aquest àmbit d'actuació de l'Administració pública.

A la novena legislatura (2010-2012) el Departament recupera el nom de Benestar Social i Família fins al 2016. El Govern de l'onzena legislatura el transforma en Benestar, Treball i Família. A la legislatura següent, inaugurada l'any 2018, passarà a denominar-se Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (en plural), i, finalment l'any 2021 amb l'inici de la tretzena legislatura, rebrà el nom de Departament de Drets Socials.

Els diferents noms del departament venen a representar una concepció dels serveis socials que ha anat evolucionant en el temps, en la línia de les noves necessitats de protecció social, en funció de la creixent complexitat de la societat, a causa de l'augment de les desigualtats socials i gràcies a la maduresa de la societat quant a l'exigència de nous drets. Aquesta evolució es podria resumir en el pas d'una visió més assistencialista i familiarista del benestar social cap a una concepció universalista assimilada als drets de ciutadania. Podríem dir que el Govern de Catalunya ha tingut la voluntat de passar d'un model clàssic mediterrani d'estat de benestar, a un model nòrdic. Aquest procés, al nostre entendre, està lluny de culminar-se degut a les dificultats que entranya (no sols econòmiques) posar en marxa un estat de benestar com el de països com Finlàndia, Suècia o Dinamarca, però és indubtable que, en els darrers anys, s'han fet avenços molt importants en la cobertura social que continuaran impulsant una universalització basada, com diem, en la ciutadania social.

Per tant, canvia el marc d'actuació de les polítiques de benestar social, i aquestes polítiques giren al voltant de la consideració de l'existència d'obligacions polítiques, obligacions de govern, per oferir una protecció com a dret universal. Aquesta concepció està en sintonia, com dèiem abans, amb el corrent d'opinió de l'eixamplament dels drets humans amb la incorporació de drets socials efectius. Aquest plantejament, encara que pugui semblar nou, ja es va recollir en la Carta Social Europea de 1961,

document programàtic que va definir els serveis socials com un dret i que implica objectius de benestar del desenvolupament personal i social.

Així mateix, la Carta de Drets Fonamentals de 2007 recull també els drets socials al costat dels civils i polítics, així com els principis generals informadors dels ordenaments jurídics occidentals com la dignitat, la igualtat, la solidaritat, la ciutadania, la justícia i la llibertat. En concret, pel que fa als serveis socials, els incorpora en l'article 34, en el qual s'estableix que la Unió reconeix i respecta el dret d'accés a les prestacions de seguretat social i als serveis socials. Així doncs, els textos fonamentals d'àmbit internacional i europeu contenen els drets socials, en el marc dels drets humans, a fi de promoure la seva consolidació en tots els àmbits públics i privats dels estats signants. D'aquí que puguem vincular els drets humans i els drets socials amb el desenvolupament dels serveis socials i amb el paper que aquests exerceixen en la construcció de l'estat del benestar.

Així, en virtut de la condició de servei públic que els poders públics han d'assegurar, es pot afirmar que el dret d'accés als serveis socials s'ha convertit en un nou dret social exigible pels ciutadans, en just compliment del que s'estableix per l'ordre jurídic europeu i internacional. Així, per a Tornos i Galán,³ sorgeix una relació de dret-obligació que pot fer-se efectiva per les vies jurídiques tradicionals. L'Administració ja no pot optar i ha de concedir el que la ciutadania li reclama de conformitat amb la norma prèvia que ella mateixa ha aprovat. En paraules de López,⁴ l'exigibilitat dels drets subjectius estatutaris enfront dels poders públics i la seva justiciabilitat davant els tribunals en cas d'incompliment és un dret reconegut de la ciutadania.

En definitiva, la universalitat dels drets socials transcendeix l'enfocament minimalista de la cobertura social per situar una sèrie de dimensions en l'àmbit de l'exigibilitat per part de la ciutadania i de l'obligat compliment per part de les administracions. Catalunya es troba en l'actualitat en la cruïlla de dissenyar un projecte de benestar social a futur que entronqui amb la reivindicació de la ciutadania social imbricada amb la ciutadania política. Aquest repte no està exempt de dificultats, però només plantejar-lo ja és un avenç important a l'hora de perfilar i dissenyar les polítiques públiques.

2. El sistema de serveis socials a Catalunya com a manifestació genuïna de l'estat de benestar

L'autogovern de Catalunya ha possibilitat importants avenços en la creació de nous serveis socials, inclosos a la carterabàstica, al repensar un nou enfocament de benestar social més lligat als drets de ciutadania, com hem assenyalat anteriorment, i invertint esforços en una millora substancial dels recursos destinats a una cobertura cada

³ Tornos, i Galán, «La configuración de los servicios sociales como servicio público».

⁴ López, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica».

vegadamés universal. Però, malgrat aquests avenços, també hi ha reptes importants i febleses que posarem en relleu més endavant.

En el disseny de l'estructura de prestació de serveis socials, la Generalitat ha comptat amb les administracions locals, que han jugat un paper destacat en termes no solament de prestació última, sinó també de detecció de noves necessitats i de proposició de nous serveis. En aquest context, les dues agrupacions municipals catalanes, així com les diputacions, han treballat amb els diversos departaments per garantir el major i millor flux de recursos destinats a la cobertura social. Aquesta articulació multinivell ha contribuït a una millor distribució dels recursos en un sentit territorial i, en darrer terme, a garantir una major cohesió social del territori.

La legislació que ha anat generant la Generalitat de Catalunya en les últimes dècades ha permès construir els fonaments dels serveis socials que poden ser homologables a altres territoris europeus. Com ja hem apuntat, aquesta legislació ha vingut a superar l'antic marc conceptual i normatiu de la beneficència, però també el d'una concepció assistencial molt específicament dirigida a col·lectius vulnerables. L'horitzó de la cobertura universal dels serveis i el dret a les prestacions formen avui dia part de l'actuació del Govern. Una altra cosa és el ritme del desplegament de la cobertura i els dubtes que generen unes certes propostes que, sent de caràcter universalista, no conciten el suficient consens tant entre experts com entre decisors.

A la fi dels anys vuitanta del segle passat, Catalunya es va dotar de la primera pedra angular normativa sobre la qual s'aniria construint l'actual model de benestar (Llei catalana 26/1985, de 27 de desembre de Serveis Socials). Aquesta llei està en l'inici de la consideració de la prestació de serveis socials com un dret de la ciutadania. El que és veritablement rellevant d'aquesta llei és que permet la creació d'una estructura de serveis socials d'accés universal, prestacions que fins a aquest moment pivotaven fortament al voltant d'entitats i fundacions privades. Una altra de les conseqüències d'aquesta estructuració és l'augment en la coordinació entre les entitats i les institucions, articulant un eix públic/privat de prestació de serveis que perdura fins als nostres dies i que, en part, caracteritza el sistema de protecció social al país.

Però serà la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, en substitució de la primigènia Llei de 1985, la que consolidarà un sistema de serveis socials de responsabilitat pública que, segons l'article primer de la llei, «regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat de garantir l'accés universal al mateix per a fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població» de Catalunya i persegueix l'objectiu de crear un veritable sistema de serveis socials a Catalunya i de convertir els serveis socials, en paraules de Relats,⁵ «en el quart pilar de l'Estat del benestar, al costat dels serveis i les prestacions de salut, d'educació i de la Seguretat Social.»

⁵ Relats, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal».

La gestió de les polítiques de serveis socials durant els períodes de govern tripartit a Catalunya (2003-2006 i 2006-2010) era molt difícil d'aïllar de les accidentades legislatures, les crisis de govern i les eleccions anticipades; però malgrat això, el Parlament de Catalunya la va aprovar per unanimitat, després d'una negociació política molt intensa i d'un llarg procés de participació dels professionals i de les entitats del Tercer Sector que, segons Brugué,⁶ va generar un text amb un major compromís entre els actors socials i professionals que l'haurien d'aplicar.

La nova llei, que va més enllà de la de 1985, ja feia referència en el seu preàmbul als serveis socials com un dret de la ciutadania, però no incorporava el principi d'universalitat; en canvi, la vigent avança en el reconeixement de drets i entén els serveis socials com un dret i, per a Purroy,⁷ aposta per la seva universalització i l'existència del dret subjectiu en l'accés als serveis socials, en la línia de com ho fan la majoria d'estats europeus. Com assenyala Bayona,⁸ la llei vol assegurar el dret de les persones a viure dignament durant tot el seu cicle vital 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. Aquest dret d'accés universal no es limita només a aquells ciutadans amb veïnatge català o nacionalitat espanyola, sinó a tots els ciutadans europeus i, és més, a tots aquells que ho necessitin. Per tant, es pot afirmar que el dret d'accés i la cobertura de les necessitats de la ciutadania no es restringeixen sinó tot el contrari, ja que la llei té clarament un caràcter expansiu i inclusiu.

És a partir d'aquest moment que els serveis socials passen a ser considerats fonaments sòlids del sistema de benestar, equiparant-se amb altres subsistemes com el de la seguretat social, el de salut, el d'educació, les polítiques per a l'ocupació i les d'habitatge. Els serveis socials entren de ple a formar part de la provisió pública de benestar col·lectiu, i més àmpliament del que es denomina la *política social*. En aquest sentit, Catalunya s'equipara, quant a la concepció, al corrent modern del benestar social. Aquesta modernització o actualització del benestar que tracta de garantir una protecció pública contra l'adversitat té un abast crucial d'exigència de responsabilitats a les administracions públiques: a partir d'aquest moment, aquestes no podran abstenir-se de la prestació de determinats serveis socials que, al seu torn, exigiran una forta i sostinguda inversió social que va construint el sistema de provisió català de serveis socials que coneixem avui dia.

En aquest model, els ens locals suposen el primer nivell del sistema de serveis socials d'atenció a la persona de responsabilitat pública i constitueixen els màxims garants de la consecució dels principis de proximitat, descentralització i universalitat i són, sens dubte, la clau de volta del sistema de serveis socials de l'estat de benes-

6 Brugué, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials».

7 Purroy, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials».

8 Bayona, «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007».

tar a Catalunya. En aquest marc, per a Blanco, Gomà i Subirats,⁹ el municipalisme es converteix en l'espai bàsic de reconstrucció de drets socials, des d'una exigència d'innovació, més enllà dels paràmetres clàssics de l'estat de benestar.

El sistema de serveis socials a Catalunya presenta dues característiques que, al seu torn, plantegen dos reptes per al seu manteniment i la qualitat de la prestació. En primer lloc, l'elevada descentralització del sistema que, com hem dit, pivota sobre els ens locals, i que en moltes ocasions duplica serveis sense haver-se arribat a processos per a la seva mancomunització. En segon lloc, l'elevat cost econòmic i de personal que implica la dispersió dels serveis i la necessitat d'arribar a cobrir tot el territori. En moltes ocasions s'ha posat en relleu aquesta problemàtica sense haver trobat encara una solució òptima a la següent: els ens locals pressionen per a tenir garantida la cobertura dels serveis dels quals són responsables, argumentant que l'expansió territorial de l'Estat de benestar és necessària per a construir una xarxa de protecció realment efectiva. És a dir, paradoxalment sembla que la centralització d'uns certs serveis no seria una alternativa viable, sobretot en aquelles zones de menor densitat poblacional.

Una altra de les qüestions que planteja un repte de futur és la capacitat que tenen els ens locals de continuar prestant determinats serveis amb un cost econòmicofinancer que ha anat incrementant en la mesura en què hi ha determinats serveis que requereixen de nous i majors recursos. A aquesta mena de problemàtica, que és de caràcter estructural en el nostre sistema, cal sumar-hi l'impacte que va tenir sobre aquest la crisi del 2008-2015, que va arribar a tensar el sistema de manera inusitada durant els anys més durs de la crisi i els posteriors, que van requerir una gestió de les conseqüències socials per a les quals molts municipis i entitats no estaven preparades. I, sense temps pràcticament de superar aquesta situació, el sistema va tornar a tensar-se amb els problemes i reptes que es van derivar de la crisi sociosanitària produïda pel coronavirus, problemes que encara avui s'estan afrontant. Aquestes dues crisis gairebé solapades han qüestionat la capacitat de resposta del que podem considerar les terminals del sistema de serveis socials i, fins i tot, s'ha arribat a proposar reduir el protagonisme dels ens locals (reduir les seves competències, per ser més clars) en matèria de serveis socials. No obstant això, no és clar l'impacte que podria arribar a tenir el fet de substituir els ens locals com a mediadors entre la ciutadania i el legislador en el terreny de la gestió que produeix els problemes de vulnerabilitat social. No sembla, a primera vista, que reduir l'acció que fan aquests ens hagi de propiciar una millor solució des del punt de vista de l'abast i de la qualitat de la prestació. Una altra cosa diferent és si l'eficiència econòmica podria millorar amb una mesura d'aquestes característiques, però en tot cas la política social hauria d'estar orientada al fet que gestió econòmica, cobertura i qualitat fossin inseparables. D'altra banda, roman el debat (del qual aquí no ens podem ocupar) sobre la relació entre inversió

⁹ Blanco, *et al.*, «El nuevo municipalismo».

social i reducció de la pobresa. Aquest debat, que afecta també el sistema català de benestar, l'hem tractat extensament¹⁰ i advertíem que no s'estableix un patró clar pel que fa a la relació entre l'augment de la pobresa i la inversió social dirigida a nous programes de benestar, ja que tots dos models (vell i nou) es poden relacionar de manera negativa amb la pobresa, de manera que no existeix una evidència clara de l'argument que defensa que l'augment de les taxes de pobresa és, en part, atribuïble al desenvolupament de nous programes i polítiques d'inversió social.

L'autogovern de Catalunya es va dotar d'instruments en la línia del reforç d'aquesta concepció més universalista de la protecció social a la qual hem fet referència. Una altra fita important va ser el Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual es va aprovar la cartera de serveis socials i que es despenia del nou marc de serveis socials a Catalunya que contenia la Llei 12/2007. La cartera de serveis socials esdevé un element fonamental a l'hora de concretar les prestacions que generin drets a la ciutadania en l'àmbit dels serveis socials. Té un caràcter dinàmic i es tracta d'una norma que evoluciona però que obliga l'Administració a respondre els requeriments de la ciutadania quan aquesta està disposada a exercir els seus drets de protecció com a drets subjectius.¹¹ A més, els serveis de la cartera, o aquesta mateixa, se situen definitivament en el mateix plànol que altres serveis que conformin la política social, com ara les prestacions sanitàries o les educatives.

El gir conceptual/ideològic que es produeix en el transcurs dels diferents governs de la Generalitat conté un clar i incremental compromís social. En el rerefons d'aquesta evolució hi ha la necessitat d'homologar l'actuació del Govern català a la dels governs europeus més avançats pel que fa a la protecció social, governs que han consolidat estats de benestar protegits, fins i tot, de la ideologia particular dels governs. Podríem dir que, en relació amb l'estat del benestar amb el seu model més avançat, s'ha produït un consens molt semblant al que van adquirir a mitjans del segle passat els dos grans actors que el van construir: la socialdemocràcia i la democràcia cristiana. Ara tenim altres actors polítics, però fora dels populismes es pren com a referència la convergència social a Europa amb la mirada posada en aquells sistemes més garants.

3. Actuacions en matèria de serveis socials i contextos-marc

En aquest apartat exposem algunes de les actuacions més destacades del 2022 en matèria de serveis socials pel Govern de Catalunya i que resten recollides en el nou Contracte Programa (2022-2025). Sintèticament, i entre d'altres, són les següents:

- L'increment de les places de professionals.
- El reconeixement de la funció directiva i de coordinació dels equips bàsics d'atenció social.

¹⁰ En Belzunegui-Eraso, et al., *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*.

¹¹ Forns, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*.

- La incorporació de nous perfils professionals als equips de les àrees bàsiques de serveis socials.
- La pujada del mòdul/hora del servei d'atenció domiciliària (SAD), que permet alleugerir la dotació econòmica amb què contribueixen els ens locals fent més hores i permet fer prevaldre la qualitat per sobre del preu a l'hora dels concursos que treuen els ens locals.
- La inclusió de la nova fitxa d'atenció al sensellarisme, amb una important dotació pressupostària. Una iniciativa pròpia del Departament que implica 40 projectes i 48 ens locals (municipis i comarques).
- L'inici del desplegament del Servei d'Orientació i Atenció a les Famílies (SIFE) que dota de noves eines els serveis socials bàsics per al tractament de problemàtiques dins les famílies.

Totes aquestes mesures estaven sent demandades, amb més o menys intensitat, pel sector i, més en concret, pels actors implicats en la gestió de les àrees bàsiques de serveis socials i pels serveis especialitzats. Tres d'elles, l'increment de les places de professionals, el reconeixement de la funció directiva dels equips bàsics i la incorporació de nous perfils professionals als equips de les àrees bàsiques de serveis socials, han estat reivindicacions dels professionals al llarg dels últims anys. La primera derivada de la càrrega de treball que ha suposat l'augment de població vulnerable i el canvi de perfils de la gent que necessita dels recursos de serveis socials, un perfil que s'ha anat diversificant i unes necessitats que tenen un caràcter més transversal. La segona representa el reconeixement (de gestió i monetari) a la tasca de coordinació que es fa a les unitats bàsiques de serveis socials, i que és fonamental per garantir el treball en xarxa dels equips i la millor execució i penetració de les polítiques de serveis socials al territori. La tercera ve a omplir una mancança que els professionals dels equips mateixos havien manifestat també: la complexitat dels casos requeria de la incorporació de nous perfils professionals per tractar-los de manera multidimensional. El fet d'incloure perfils provinents de la psicologia i del dret, per exemple, representa una millora important pel que fa a la gestió i el seguiment dels casos i, a més, incorpora al sistema la idea de la multidimensionalitat que implica la gestió dels serveis socials en el territori.

Una altra actuació a destacar duta a terme pel Govern durant el 2022 ha estat la constitució del Grup de Treball d'Atenció Integrada Social i Sanitària en salut mental amb l'objectiu de treballar per assegurar la prestació d'una atenció multidimensional i interprofessional. En aquest grup participen professionals dels àmbits social i sanitari amb la finalitat de garantir una continuïtat assistencial entre ambdues xarxes, de manera que les persones percebin l'atenció rebuda com un servei únic. El que es persegueix és la creació d'un model d'atenció integrada social i sanitària.

Ara bé, potser la mesura amb més importància pressupostària i la de major contingut sigui la inclusió al Contracte Programa de la nova fitxa d'atenció al sensellarisme. Demitjanas s'ha parlat d'una dotació pressupostària propera als 14 milions d'euros. Es

tracta d'una iniciativa pròpia del Govern que implica 40 projectes i 48 ens locals (entre municipis i comarques). Aquesta actuació consisteix, resumidament, en dotar d'una persona tècnica a cada ens local perquè gestioni, en el camp organitzatiu, tot allò que genera el sensellarisme. Concretament, en el primer any de desplegament aquest tècnic ha de dissenyar la versió local de l'atenció al sensellarisme, que consisteix en l'elaboració d'un inventari de recursos i en l'anàlisi de les necessitats amb propostes d'actuació, així com liderar gestors de casos, és a dir, grups de treball en què participen diversos actors connectats amb els recursos públics disponibles. A més, aquesta actuació també preveu destinar recursos a equipaments d'urgència en l'atenció a persones sense llar, per exemple. Abanda d'aquesta actuació, se n'han portat a terme d'altres en aquest àmbit que venen a incidir en la creació d'una resposta estructural i de Govern al problema del sensellarisme, com per exemple la signatura de convenis amb entitats per al desenvolupament de projectes com ara el Servei d'Orientacions a persones sense llar, a partir dels aprenentatges i de l'experiència de persones que han viscut al carrer.

Pel que fa a l'àmbit de suport a les famílies, durant l'any 2022 s'ha començat a treballar en l'elaboració del IV Pla interdepartamental de suport a les famílies. Aquest pla compta, entre d'altres, amb un mapa de recursos en criança positiva que inclou 608 recursos arreu de Catalunya: 550 ofereixen orientació en les relacions familiars i l'educació dels fills i filles i 58 s'adrecen a famílies amb algun membre que requereix suport especialitzat. Aquest pla ha desenvolupat programes d'impacte com ara el programa «Vacances en família» o el programa «Àpats en família: molt més que alimentar-se», destinats a famílies amb fills i filles de 0 a 18 anys.

Durant el 2022 s'ha treballat també en tot allò que reforça la connexió territorial de Catalunya, concretament en el marc de les comissions interterritorials de serveis socials bàsics (INTERCOTESSBA), que tenen per objectiu avançar conjuntament amb els ens locals en la planificació, la definició i l'adaptació de models al territori. En aquestes comissions s'ha treballat per:

- Definir el nou model d'atenció domiciliària, amb la participació de professionals de diferents àrees bàsiques de serveis socials de tot el territori, la Diputació de Barcelona i el Departament de Drets Socials.
- Millorar el sistema d'informació dels serveis socials, a partir de l'anàlisi de les seves mancances i fortaleces.
- Identificar els aspectes clau que permetin l'evolució del sistema català de serveis socials, així com fixar un full de ruta per al seu abordatge a partir d'una reflexió sobre els quatre grans àmbits d'acció: el model territorial i de governança de les àrees bàsiques de serveis socials; el model d'intervenció dels equips bàsics d'atenció social (EBAS); el model d'organització, funcionament i finançament de l'atenció primària de serveis socials; i el sistema d'acompanyament i avaluació.

Finalment, cal destacar una actuació important pel seu abast, encara que iniciada abans del 2022, i que ha tingut continuïtat durant l'any passat: el programa de forma-

ció destinat al conjunt de professionals perquè puguin detectar les usuàries que pateixen violència masclista i així proporcionar una intervenció de qualitat coordinada amb la xarxa d'atenció. Aquest programa formatiu s'ha dut a terme a les àrees bàsiques de serveis socials (s'han fet formacions en línia a 74 àrees bàsiques de serveis socials (ABBS), en les quals han participat 906 professionals en el contingut bàsic d'abordatge de les violències masclistes) i als serveis socials especialitzats (formant a un total de 1.690 professionals). Seguint amb aquest àmbit d'actuació, es va posar a disposició de les ABSS un servei de supervisió especialitzada en violències masclistes amb l'objectiu d'oferir eines i acompanyament a la comunitat professional en l'abordatge dels casos més complicats o de major risc.

Aquestes actuacions s'han dut a terme pel Govern en el marc de les competències estatutàries en matèria de serveis socials que té Catalunya i es poden veure afectades en el seu impuls o desenvolupament pel finançament que rep la Generalitat anualment.

Per part de l'Estat, les actuacions que podríem destacar durant el 2022, fonamentalment a través del Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030, tenen un caràcter més generalista, atès que la prestació dels serveis socials corre a càrrec de les comunitats autònomes i dels ens locals.

Així doncs, cal destacar la continuació del Fons de reforç de serveis socials per pal·liar els efectes de la pandèmia, una actuació molt més activa durant l'any 2020 i 2021, però que ha mantingut algunes partides i actuacions obertes l'any passat. Així mateix, cal anomenar el Real decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna. Totes dues actuacions són de caràcter general i no se centren en els serveis socials ni en els col·lectius vulnerables, sinó que formen part de l'anomenat *escut social* que va posar en marxa el Govern central per contrarestar els efectes de les crisis. Dins d'aquest àmbit d'actuació més general també caldria citar la paralització dels desnonaments fins al 2023.

En l'àmbit de la discapacitat, el Govern espanyol aprovà l'Estratègia espanyola sobre discapacitat 2022-2030 (3 de maig de 2022). Es tracta d'un full de ruta per fer efectius els drets humans de les persones amb discapacitat i de les seves famílies. També en l'àmbit de la discapacitat, s'aprovà el Pla nacional per al benestar saludable de les persones amb discapacitat 2022-2026 (29 de novembre de 2022).

Un altre eix d'actuació ha estat el de la revalorització per al 2023 de les quantitats a percebre en concepte de pensions no contributives (PNC) i de les prestacions socials i econòmiques per a persones amb discapacitat. Han augmentat en un 15% les pensions d'invalidesa i jubilació de la Seguretat Social en la seva modalitat no contributiva respecte de la quantitat que va regir durant l'any 2022. Alhora, s'ha incrementat la quantitat del complement per a titulars de PNC que visquin de lloguer. També cal esmentar la major dotació per al Subsidi de mobilitat i compensació per a despeses

de transport (SMGT, en castellà) dins de les prestacions socials i econòmiques per a persones amb discapacitat.

Cal destacar, pel seu impacte en els serveis socials, l'aprovació del Reial decret 888/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableix el procediment per al reconeixement, declaració i qualificació del grau de discapacitat. Aquest decret estableix uns criteris objectius per a la valoració i qualificació del grau de discapacitat en tot el territori de l'Estat i obstaculitza que les autonomies puguin desenvolupar el seus propis models de reconeixement.

Una altra iniciativa destacable ha estat la subscripció de convenis entre l'Administració general de l'Estat i les CA, dins el marc de cooperació interadministrativa. Convenis en els quals s'estableixen els compromisos i aportacions d'ambdues parts en relació amb el finançament del nivell acordat de protecció. En concret, el conveni signat amb la Generalitat de Catalunya recull els següents compromisos i actuacions:

- A) En primer lloc, totes aquelles actuacions conduents a l'agilització administrativa, a la reducció de terminis de valoració del grau de dependència, a l'elaboració del Programa individual d'atenció (PIA) i a la disminució de la llista d'espera d'acord amb el Pla de reducció de la llista d'espera presentat per Catalunya, que proposa la millora dels sistemes d'informació i gestió, l'increment de personal valorador i de realització de PIA i l'increment de persones ateses de manera efectiva sobre persones amb dret d'atenció.
- B) Millora en les prestacions i serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) en forma d'increment de les intensitats en els serveis i les prestacions, reconeixement de compatibilitats de serveis entre si, i de serveis amb les prestacions econòmiques. Millora i foment del servei de teleassistència i increment de la seva cobertura a la població en situació de dependència susceptible de rebre aquest servei. Millora de la qualitat i cobertura del servei en forma de «teleassistència avançada». I finalment, finançament de les entitats locals en el seu àmbit territorial per a l'adequació i millora dels serveis que prestin a les persones en situació de dependència.
- C) Millores en la capacitat i condicions laborals de les persones treballadores en el SAAD mitjançant l'increment dels concerts en la prestació de serveis per part d'entitats privades, degudament acreditades, que contribueixin a l'augment de la qualitat dels serveis i de l'ocupació; així com l'increment de plans específics de formació en el treball i les despeses que se'n deriven a fi de professionalitzar el sector.

4. Reptes a futur per a l'autogovern en matèria de protecció de la ciutadania

Ja hem assenyalat que la primera dècada d'aquest segle s'ha caracteritzat per una interrogació permanent sobre la possibilitat de mantenir l'estat de benestar o de redimensionar-lo, tant en un sentit reduccionista com ampliat. El debat no és nou, sinó que, com és conegut, s'arrossegades del període d'impuls de les polítiques neo-

liberals protagonitzades, a la fi dels anys setanta i començaments dels anys vuitanta del segle xx, pel tàndem Reagan-Tatcher. Al nostre país, aquestes polítiques liberals han tingut una penetració important en la configuració de diversos moments de l'autogovern, amb governs que han apostat clarament per la privatització de serveis i per donar un major protagonisme als concerts amb entitats privades a costa d'enfortir una estructura pròpia i pública de sistema de benestar. Aquest fet és una constatació que l'orientació del benestar social, de la protecció i de la provisió de serveis es mou en l'eix fonamental de les opcions ideològiques i, en conseqüència, aquestes opcions tenen un reflex directe en el disseny de polítiques públiques.

En els últims anys el manteniment de la qualitat i del nivell òptim dels serveis i prestacions socials davant l'increment de la demanda s'ha vist compromès degut, com hem apuntat, a la concatenació de dues crisis successives que han impactat directament la cartera de serveis. La crisi ha tingut un impacte directe en el binomi necessitats/recursos. Però si alguna cosa positiva podem extraure del context de crisi i d'increment exponencial de les necessitats i de la resposta insuficient del sistema, és el canvi que s'ha produït en la manera de relacionar-se la ciutadania amb el sistema de protecció social i, en especial, amb els serveis socials: des de l'empoderament i com a subjectes de drets i de drets subjectius exigibles.¹²

L'acció social s'ha dirigit a pal·liar les necessitats més urgents de la ciutadania sense oblidar tot el que té a veure amb la prevenció i la realització d'una anàlisi de prospectiva dels desequilibris o desigualtats socials als quals calgui enfrontar-se en el futur. No obstant això, mogut per les urgències del moment, l'autogovern ha hagut de fer front a la probablement major crisi social i econòmica contínua des de la recuperació del mateix autogovern als anys vuitanta. S'ha dedicat escàs temps al disseny de noves alternatives, precisament per la necessitat de donar resposta a un deteriorament social sense precedents des de les crisis dels setanta del segle xx. L'Administració s'ha mogut aquí entre donar resposta a les urgències socials que va generar la que podríem anomenar la *dècada crítica* a costa de continuar pensant i construint noves estructures per anar consolidant un model català de benestar social.

Els reptes als quals cal fer front per a la consolidació de l'estat de benestar català venen condicionats per (noves) realitats socials a les quals cal realitzar un seguiment molt específic per a conèixer l'impacte que tenen o poden arribar a tenir en el sistema de benestar.

Una realitat social és el canvi en l'estructura de la població que està molt lligat a l'arribada de població estrangera. D'una banda, els fluxos no deixen d'incrementar-se, amb saldos positius migratoris; persones que arriben a la cerca de treball i oportunitats vitals al país, siguin de la UE o de fora d'ella. D'altra banda, un important col·lectiu creixent de persones jubilades, fonamentalment espanyoles i europees, que decideixen residir a Catalunya aprofitant les seves prestacions de jubilació, però que, per la

¹² Forns, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar».

seva edat, suposen un col·lectiu que és beneficiari d'uns certs recursos assistencials pel fet de residir a Catalunya.

Aquesta dinàmica poblacional requereix que el sistema de protecció es doti de més personal i de més recursos econòmics. El volum d'atenció de les necessitats de la societat ha anat augmentant any rere any i la previsió és que ho continuï fent, precisament, per la capacitat d'atracció que té Catalunya tant per a la immigració que busca oportunitats laborals com per a la immigració (econòmica o no) que ve motivada pels estàndards de qualitat de vida. En paraules senzilles, això suposa un increment del qual avui es denomina *despesa social*, això és, destinar una major part del PIB català a la despesa social, que en aquests moments està molt per sota de la mitjana europea.¹³ El volum de població que ve cada any a residir a Catalunya és potencialment usuària dels serveis de benestar i, en el cas de població immigrant econòmica, dels serveis socials d'acord amb les xifres de distribució del risc de pobresa entre població estrangera i població autòctona. Els informes de diagnòstic social efectuats els anys 2018 i 2019 pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat mostraven clares diferències en el risc de pobresa. Mentre que el 2018 el risc de pobresa entre els qui tenien la nacionalitat espanyola a Catalunya era del 16,7% per als majors de 16 anys, aquest risc era del 48% entre els que tenien nacionalitat estrangera.¹⁴ Aquest fet és més o menys semblant des que tenim dades comparables de l'Enquesta de condicions de vida, és a dir, des del 2014, i obre un necessari debat que ara com ara ningú ha volgut abordar per diferents motius: és possible i desitjable que el Govern treballi a futur en un model migratori propi? Aquí, una vegada més, ens trobem amb les barreres que l'autogovern té en matèria migratòria i amb la impossibilitat de dissenyar estratègies que perfilin les necessitats actuals i futures de mà d'obra per al teixit productiu del país. Però la veritat és que des de finals dels anys noranta del segle passat, Catalunya és un destí molt desitjat per una part substancial de la immigració que arriba a Espanya, bé de manera legal com il·legal. I també aquesta població, com no pot ser d'una altra manera, pot i ha d'exercir els seus drets de ciutadania social que inclouen l'exigibilitat de drets socials.

També dins de l'àmbit de l'estructura de la població, un altre repte per a l'àmbit de la política social i en particular de la prestació de serveis socials és l'envelliment de la població a conseqüència de l'allargament de l'esperança de vida, la qual no ha deixat de créixer des de fa dècades. La piràmide poblacional catalana s'eixampla per la cúspide com correspon al model de les estructures poblacionals de països envellits. El grup d'edat de més de 65 anys ha anat creixent en percentatge del total de la població catalana ininterrompudament, i en l'actualitat de situa prop de representar el 20% de la població (l'any 2000 era el 17% del total de població de Catalunya). I a més, els majors de 75 anys ja són la meitat (49,6%) d'aquest grup d'edat de més de 65 anys

¹³ Belzunegui-Eraso et al., *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*.

¹⁴ Belzunegui-Eraso, i Valls-Fontanyet, *Diagnòstic Social de Catalunya 2019*.

(l'any 2000 eren el 43%), així que les previsions, fins i tot les més modestes, situen un sostingut creixement de la gent gran i, en conseqüència, de contingents poblacionals que després de la jubilació continuaran exercint els seus drets de ciutadania social. Aquest fet condicionarà de manera decisiva la política social que es vulgui dissenyar a curt i mitjà termini, ja que implicarà, entre altres qüestions, cada vegada majors augments en la dotació pressupostària per fer front de les necessitats de la gent gran. L'atenció a les persones grans reforça el canvi de paradigma, des de l'anterior assistencialisme dirigit gairebé exclusivament a col·lectius en risc de pobresa cap a l'enfocament de la universalització del benestar en el qual aquest grup d'edat hi juga un paper cada vegada més rellevant. Un altre factor a tenir en compte, sense abandonar aquest grup d'edat, és el canvi dels trets sociològics que el caracteritzen. Si a principis de la sèrie amb la qual mesurem el risc de pobresa, el grup de majors de 65 anys era el que presentava major risc de viure sota el llindar de la pobresa, ara és un dels grups que menor risc presenta. Des del 2011 va ser de manera ininterrompuda el grup d'edat amb uns registres de pobresa més baixos, sovint equiparables fins i tot als de la població assalariada ocupada a temps complet, especialment si és vivia en parella. El 2018 el risc de pobresa en aquest grup d'edat segueix sent baix, del 18,4%, inferior a la mitjana catalana i gairebé 10 punts per sota dels grups més afectats, que són la infància i la població jove.¹⁵

Aquest fet s'ha produït per l'arribada a aquesta edat de persones amb millors condicions i per l'impacte en la precarietat vital que han tingut les crisis precedents, sobretot en les persones que encara estan en el mercat de treball. Mentre el risc de pobresa ha crescut entre infants i joves i entre persones que tenen família i obtenen pocs recursos (ha aparegut el fenomen de les persones ocupades pobres), els majors de 65 anys han disminuït la precarietat vital de manera considerable.

Un altre repte que ha d'afrontar Catalunya quant a la política social, i en concret als serveis socials, és l'atenció a la vulnerabilitat social que es concentra en determinats tipus de famílies. En concret, les famílies monoparentals femenines compostes per una mare amb fills/es dependents i les famílies nombroses. En el primer cas, el risc de pobresa es deriva fonamentalment de posicions de precarietat en el mercat de treball (temporalitat, parcialitat, bretxa salarial...) que ocupen les dones, al que cal afegir també l'incompliment de les obligacions de sosteniment dels descendents per part dels pares. En el segon cas, hi ha una relació directa entre precarietat social i nombre de fills/es, és a dir, una bona part d'aquestes famílies no són pobres pel fet de ser nombroses, sinó que és precisament a l'inrevés. Factors culturals i educacionals juguen aquí un paper determinant en la configuració d'aquestes famílies en determinats col·lectius.

El risc de pobresa i la situació en el mercat laboral s'han associat en nombrosos estudis. Hi ha molta evidència empírica que mostra que la precarietat en el mercat

¹⁵ Ibíd. 94.

laboral està en el fonament de la vulnerabilitat social. Aquest fet cal tenir-lo molt en compte si es vol passar amb garanties d'èxit d'un model familiarista de benestar a un model més universalista. Això és així perquè sabem que en aquest model familiarista la majoria dels serveis i les cures que es realitzen recauen sobre les dones de la família, fet que en nombroses ocasions les empeny a preferir llocs de treball a temps parcial i menys pagats per a poder compaginar l'atenció a les persones dependents de la família i la seva ocupació laboral. Dit d'una altra forma, l'actual configuració del mercat de treball i la pervivència d'un sistema familiarista d'atenció a la dependència (en un sentit ampli) presenten desafiaments molt importants per als serveis socials. Paradoxalment, el que podria estalviar-se l'Estat en serveis i prestacions en descansar una bona part del benestar en, com diem, aquest model familiarista es converteix en la necessitat de dotar de molts més recursos les persones vulnerables cuidadores de persones dependents.

El fet que encara la Generalitat estigui treballant amb la pròrroga de la cartera de serveis socials (aprovada pel Decret 142/2010, d'11 d'octubre), amb les modificacions introduïdes pel marc legal vigent, també ha suposat una limitació que frena la consolidació de certes actuacions que el 2010 es van considerar experimentals, però que amb el pas dels anys han deixat de ser-ho.

Un cop arribats aquí, ens permetem fer una proposta de temes que s'haurien d'abordar de la manera més urgent possible i que afecten la consolidació del model de benestar que ens mereixem com a societat.

En primer lloc, s'hauria de millorar la coordinació entre els diferents subsistemes que formen part de la política social. El subsistema de serveis socials deu imbricar-se tant com pugui amb altres com ara el sanitari, l'educatiu, les polítiques d'ocupació o les polítiques d'habitatge. És important la creació d'un sistema unificat d'informació que pugui monitoritzar la població en diferents àmbits per poder realitzar un treball en xarxa que impliqui un conjunt de respostes dels subsistemes davant l'adversitat.

En segon lloc, cal aclarir el paper que han de jugar a futur els ens locals en la provisió de serveis i les capacitats que puguin tenir de generar nous drets. Per això, els ens locals han d'estar ben finançats, no només per garantir la cobertura sinó també una major qualitat de l'atenció. El Govern ha de permetre que les entitats locals tinguin un marge de maniobra a l'hora de posar en marxa noves actuacions no contemplades fins al moment. Una mena d'espai d'actuació autònom que impliqui captació de recursos propis i a través del qual es puguin assajar actuacions experimentals.

En tercer lloc, des del punt de vista organitzatiu i estructural cal introduir més recursos humans al sistema i més variats, no només procedents dels clàssics àmbits d'actuació com ara el treball social i l'educació social. Es necessiten professionals que treballin no paral·lelament al sistema de serveis socials, sinó en el sí del mateix: juristes, personal sanitari, procedents de la psicologia i la psiquiatria, etc., vinculant professions i en conseqüència atresorant un incremental *know how* per al sistema. De fet, una de les mesures adoptades durant el 2022 pel Departament de

Drets Socials de la Generalitat ja va en aquesta línia de comptar amb equips més multidimensionals.

En quart lloc, apostar per un model d'atenció a la persona que esdevingui una marca pròpia del sistema de seguiment de les problemàtiques de vulnerabilitat. Aquest enfocament pot introduir un element molt valuós en la relació entre l'Administració i la persona destinatària. A vegades s'ha parlat de la «fredor» de determinats sistemes administratius que, encara que tinguin una excepcional cobertura, provoquen el rebuig de la ciutadania pel fet de ser molt mecanicistes. Per aconseguir aquesta orientació és ben cert que cal impulsar els equips multidisciplinaris a què prèviament hem fet referència.

I, finalment, el sistema ha de col·laborar estretament amb entitats, institucions, universitats i altres agents que puguin informar contínuament dels nous reptes de la dinàmica social. Cada vegada és més necessari el disseny de polítiques públiques basades en l'evidència, i és aquí on la col·laboració entre el sistema de serveis socials i altres agents pot fer que siguem capaços de captar millor les noves necessitats socials i que les puguem afrontar també amb la major cobertura possible i amb la major qualitat.

En definitiva, un aprofundiment del sistema amb l'ampliació de noves cobertures concordes als nous reptes socials, una estructura multinivell quant a la prestació que combini l'acció en el territori (amb models mancomunats) i la concurrència d'entitats i institucions que operen en els diferents espais, acompanyada d'un treball col·laboratiu d'equips multidisciplinaris. I un major aprofundiment en la col·laboració públic/privat, sempre tenint en compte que el protagonisme del disseny ha de ser del poder públic i l'abast de la penetració de la prestació concertada ha de tenir un marc d'actuació molt clarament delimitat.

Cal esmentar que una bona part de les mesures i actuacions que s'han anat treballant al llarg del 2022 per part del Departament de Drets Socials del Govern de la Generalitat es troben en la línia de donar resposta a aquests reptes a què s'enfronta el país en matèria de prestació de serveis socials a la ciutadania (increment de professionals, diversitat d'equips, increments d'hores d'atenció, acció integrada sobre el sensellarisme, etc.).

5. Conclusions

Catalunya ha d'anar canviant cap a un model integral de benestar que emuli els models d'estats de benestar més consolidats. De fet, i malgrat les dificultats que s'imposen en el camí, l'evolució del disseny del benestar social des de la recuperació de l'autogovern ha anat en aquesta direcció. Aquesta evolució no ha estat exempta de problemes i els diferents governs els han hagut d'afrontar, com alguns dels assenyalats en aquest text (immigració, envelliment de la població, noves formes de pobresa, etc.), comptant amb dues limitacions de caràcter estructural molt considerables: la primera, la construcció d'un model públic que a inicis dels anys vuitanta del segle

passat era pràcticament inexistent, i la segona, el finançament de la Generalitat que no li ha permès desplegar amb la celeritat que hagués volgut un model propi de benestar social. A aquestes dues limitacions cal afegir, també, el fet que l'expansió o contracció de l'estat de benestar té a veure amb una concepció més o menys liberal del paper que ha de jugar l'Administració en els assumptes de la ciutadania.

En l'actualitat, Catalunya ha desplegat un ampli catàleg de drets socials en consonància amb les noves necessitats de la ciutadania. Si ens centrem en la cartera de serveis, aquesta té com a destinataris les persones que es troben en situacions amb necessitat d'atenció especial com són, entre d'altres, les persones amb dependència, discapacitat o malaltia mental; persones amb drogodependència i amb altres addiccions; persones relacionades amb la violència i delinqüència juvenil o les sotmeses a mesures d'execució penal; les persones grans en situació de risc, vulnerabilitat o dificultat social; la infància i l'adolescència, persones amb risc d'exclusió o urgència social, les víctimes de violència masclista, discriminació o pobresa. És a dir, tots aquells grups poblacionals que presenten determinades vulnerabilitats.

La cartera de serveis socials ha estat i és un instrument de primer ordre que dona contingut a l'àmbit competencial del Govern des d'una perspectiva subjectiva i que comporta una vinculació d'actuació dels poders públics. Aquesta és la clau fonamental del model que es pretén construir a Catalunya, la vinculació dels poders públics que els obliga a actuar, a través de la política social en general, per fer front a la reducció de les desigualtats socials. Per això un volum important de serveis resten recollits en el que s'anomenen *prestacions garantides*, és a dir, aquelles exigibles com a dret subjectiu i que l'Administració té l'obligació de prestar, podent-se demanar la protecció del sistema judicial per tal de fer-les efectives.

Total l'arquitectura normativa sobre la qual descansa el benestar social a Catalunya serveix de marc per al desplegament de la cartera de serveis, la qual no ha estat renovada, sinó en determinats aspectes, des del 2010. Com és conegut, aquesta cartera hauria de renovar-se cada dos anys per incorporar tot allò de nou que emergeix com a fenomen social vulnerable i per ajustar altres aspectes que tenen a veure més amb l'atenció i la qualitat dels serveis (com per exemple, les ràtios d'atenció, les problemàtiques associades al sistema multinivell de prestació de serveis, etc.). Els col·legis professionals han de jugar un paper important en aquests ajustos necessaris com a màxims coneixedors de la realitat social del país. Escoltar-los i incorporar en la mesura del possible les seves propostes pot ser una garantia d'èxit de la prestació en general, tant pel que fa a la racionalització dels serveis com a la qualitat de l'atenció, en el benentès que el sistema de benestar català no solament ha de canviar cap a un model integral de tipus universalista, sinó també amb altes estàndards de qualitat.

Pel que fa al finançament del sistema, més enllà de la cooperació interadministrativa entre l'Administració de l'Estat i les CA, es fa necessari intensificar els esforços per garantir l'autonomia financera, que ha de ser la base de l'autonomia política, tal com preveu la Constitució. Si bé és cert que en l'àmbit de la despesa es pot haver enfortit la

nostra autonomia, al contrari, en l'àmbit dels ingressos la suficiència financera encara depèn substancialment de les fonts estatals i, en menor mesura, de la corresponent hisenda catalana.

En aquest sentit, el principi d'autonomia financera de les CA (art. 156.1 CE) justifica l'existència d'una hisenda pròpia autonòmica, en la línia anteriorment assenyalada de garantir així mateix l'autonomia política, que ha quedat de manifest a la Sentència de 34 de desembre de 2000, del Tribunal Constitucional, en la qual assegura, amb relació al principi respecte de la vessant d'ingressos:

La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado ³en términos de suficiencia⁴ de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 de la Constitución. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 de la Constitución.

Davant l'oportunitat de dissenyar a mitjà i llarg termini un estat de benestar català cal emmirallar-se en els models nòrdics. Per fer el canvi efectiu per arribar a consolidar aquest model, caldria introduir alguns elements que recorrin tota l'estructura del sistema de serveis socials. Si bé el balanç, fins al moment, és positiu des que la recuperació de l'autogovern va posar en marxa, no sense dificultats, un sistema de protecció social pràcticament inexistent. No obstant això, la situació del Govern de la Generalitat en funció de les competències estatutàries adquirides també ha suposat, i continua suposant, una limitació que impossibilita en alguns aspectes avançar cap a un model propi. A això cal sumar-li, com ja s'ha dit amb anterioritat, un finançament deficient que repercuteix finalment en la cobertura i la qualitat del sistema. Per poder avançar en la construcció d'un sistema de benestar català més satisfactori caldria superar d'alguna manera la tutela de l'Estat espanyol quant a la protecció social, que no depengués dels recursos transferits, els quals mai estan a l'alçada d'una justa i suficient participació en els ingressos que genera Catalunya. Que permetés l'exercici d'una veritable sobirania econòmica i fiscal per tal de no comprometre tant la consolidació d'un Estat de benestar propi com la qualitat dels serveis i prestacions continguts en ell.

Bibliografia

- Adelantado Gimeno, J. «La política de Serveis Socials». *Societat Catalana*, n. 6, (2007).
- Belzunegui-Eraso, A., i L. Moreno Fernández. *La Agenda Social Europea. Cohesión social y lucha contra las desigualdades en Europa*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2020.
- Belzunegui-Eraso, A., J. De Andrés, M. Calvo-Merino, i F. Valls-Fonayet. *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*. Col·lecció Eines n.

- 33, Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya, 2019.
- Belzunegui-Eraso, A., i F. Valls-Fonayet. *Diagnosi Social de Catalunya 2019*. Col·lecció Inclusió Social n. 5. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya, 2019.
- Blanco Fillola, I., R. Gomà Carmona, i J. Subirats Humet. «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva época* 20 (novembre, 2018): 24.
- Bayona Rocamora, A. «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007». Dins Vicenç Aguado i Cudolà (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, 69. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- Brugué i Torruella, J. «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials». *Activitat Parlamentària* 14 (gener, 2008): 79.
- Fornsi Fernández, M. V. «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 Derecho Administrativo & Constitucional* 74 (octubre – diciembre, 2018): 30.
- . «El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local. Barcelona: Atelier, 2018.
- . ««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». *Sistema* 257 (2020): 84.
- López Menudo, F. «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica». Dins Antonio Ezquerra Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, 33. Atelier, 2012.
- Purroy i Montull, M. «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)». Dins Xavier Pelegrí Viaña, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, 200. Lleida, Tarragona: UdL-URV, 2011.
- Relats i Casas, V. «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal». *Activitat parlamentària* 14 (2007): 59.
- Tornos Mas, J., i A. Galán Galán. «La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del Servicio». Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, gener, 2007, 58-59.