

LA RESPUESTA DE LOS SERVICIOS SOCIALES ANTE LOS NUEVOS RIESGOS DE LA SOCIEDAD

Un análisis desde el paradigma
de la inversión social

MIGUEL LAPARRA
NEREA ZUGASTI
VÍCTOR SÁNCHEZ-SALMERÓN
(Coordinadores)



Dykinson, S.L.

**LA RESPUESTA DE LOS SERVICIOS
SOCIALES ANTE LOS NUEVOS
RIESGOS DE LA SOCIEDAD**

**Un análisis desde el paradigma
de la inversión social**

MIGUEL LAPARRA
NEREA ZUGASTI
VÍCTOR SÁNCHEZ-SALMERÓN
(Coordinadores)

LA RESPUESTA DE LOS SERVICIOS SOCIALES ANTE LOS NUEVOS RIESGOS DE LA SOCIEDAD

**Un análisis desde el paradigma
de la inversión social**

AUTORES:

NEREA ZUGASTI
VÍCTOR SÁNCHEZ-SALMERÓN
GERMÁN JARAÍZ ARROYO
ANA GÓMEZ PÉREZ
FERNANDA CARO
MARÍA ANTONIA CARBONERO
JOANA MARÍA MESTRE
JUAN M^a PRIETO LOBATO
PABLO DE LA ROSA GIMENO
MANUEL AGUILAR HENDRICKSON
MIGUEL ÁNGEL MANZANO RODRÍGUEZ
FELIX ARRIETA FRUTOS
ANE FERRAN ZUBILLAGA
CINTA GUINOT VICIANO
VÍCTOR MANUEL GIMÉNEZ-BERTOMEU
M^a RAQUEL AGOST-FELIP
LUCÍA MARTÍNEZ-MARTÍNEZ
GLORIA CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA
M^a TERESA MIRA-PERCEVAL PASTOR
NICOLÁS DE ALFONSETI-HARTMANN
ENCARNA CANET BENAVENT
YOLANDA DOMENECH-LÓPEZ,
MIGUEL LAPARRA
SANDRA SIRIA
XAVIER UCEDA

Dykinson, S. L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-122-7
Depósito Legal: M-6528-2025
DOI: <https://doi.org/10.14679/3939>

ISBN electrónico: 979-13-7006-226-2

Maquetación:
german.balaguer@gmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....9

I.

LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA SOCIEDAD

1. LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS SERVICIOS SOCIALES 17
NEREA ZUGASTI

2. EL PARADIGMA DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES
PARA LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA..... 29
VÍCTOR SÁNCHEZ-SALMERÓN

II.

LA DIVERSIDAD DE EXPERIENCIAS AUTONÓMICAS EN SERVICIOS SOCIALES

3. ANDALUCÍA: ÉNFASIS COMUNITARIO Y DISPERSIÓN INSTITUCIO-
NAL COMO RESPUESTA A LAS FUERTES NECESIDADES SOCIALES..... 51
GERMÁN JARAÍZ ARROYO / ANA GÓMEZ PÉREZ

4. ILLES BALEARS: EL PROGRESIVO AVANCE HACIA UN SISTEMA
GARANTISTA CONDICIONADO POR LA INSULARIDAD..... 83
FERNANDA CARO / MARÍA ANTONIA CARBONERO / JOANA MARÍA MESTRE

5. CASTILLA Y LEÓN: UN MODELO CENTRALIZADO, CON DIÁLOGO
SOCIAL Y LA APORTACIÓN INNOVADORA DEL TERCER SECTOR..... 111
PABLO DE LA ROSA GIMENO / JUAN M^a. PRIETO LOBATO

6. CATALUÑA: RECUPERACIÓN TRAS LA AUSTRERIDAD E INICIATIVAS
DE INNOVACIÓN 137
MANUEL AGUILAR HENDRICKSON / MIGUEL ÁNGEL MANZANO RODRÍGUEZ

7. PAÍS VASCO: FRENTE A LA COMPLEJIDAD, ATENCIONES INTEGRADAS Y DESARROLLO COMUNITARIO.....	161
FELIX ARRIETA FRUTOS / ANE FERRAN ZUBILLAGA / CINTA GUINOT VICIANO	
8. COMUNITAT VALENCIANA: UN SISTEMA EN RECONSTRUCCIÓN, CON UN REFUERZO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA, UN AUMENTO DE LA REGULACIÓN FUNCIONAL Y TERRITORIAL Y UN FUERTE DESARROLLO INSTITUCIONAL	181
GIMÉNEZ-BERTOMEU, V.M. / AGOST-FELIP, M.R. / MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, L. / CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, G. / MIRA-PERCEVAL PASTOR, M.T. / DE ALFONSETI-HARTMANN, N. / CANET BENAVENT, E. / DOMENECH-LÓPEZ, Y.	
9. NAVARRA: EXPANSIÓN INTENSA, INTEGRACIÓN DE SERVICIOS Y REFORMAS ESTRUCTURALES CON UNA NUEVA ALIANZA CON EL TERCER SECTOR	225
MIGUEL LAPARRA / NEREA ZUGASTI / VÍCTOR SÁNCHEZ SALMERÓN / SANDRA SIRIA	

III.

TENDENCIAS DE CAMBIO EN LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

10. UN ANÁLISIS COMPARATIVO: DIVERSIDAD DE LÍNEAS DE TRANSFORMACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA.....	259
MIGUEL LAPARRA	
11. LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES Y LOS NUEVOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN.....	285
SANDRA SIRIA	
12. MÁS ALLA DE UNA LEY ESTATAL: NECESIDAD, VIABILIDAD Y ALTERNATIVAS A LA INICIATIVA DEL GOBIERNO	299
FRANCESC-XAVIER UCEDA-MAZA / MIGUEL LAPARRA	

IV.

UN DEBATE PARA UNA REFORMA ESTRATÉGICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES. A MODO DE CONCLUSIÓN

13. UN DEBATE PARA UNA REFORMA ESTRATÉGICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES. A MODO DE CONCLUSIÓN	315
MIGUEL LAPARRA	
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	335

INTRODUCCIÓN¹

Desde distintos ámbitos, tanto desde la reflexión académica, como desde el mundo profesional o desde la responsabilidad política, se ha puesto de manifiesto la necesidad de una reflexión estratégica sobre la evolución, las tendencias futuras y las necesidades de cambio de los servicios sociales. Este sistema de protección social de límites imprecisos y de diversa composición, en su momento se denominó “sexto sistema de protección social” (Kahn y Kamerman 1987) y ha devenido en una parte crecientemente significativa del Estado de Bienestar no tanto por sus dimensiones, que también, sino, sobre todo, por confluir en el mismo programas de una especial sensibilidad. Asumen, efectivamente funciones relevantes de larga trayectoria, como la protección de la infancia y la familia, la atención a la discapacidad o a las situaciones de dependencia para el desarrollo de las actividades de la vida diaria o los programas orientados a la inclusión de los sectores excluidos, así como la protección económica de carácter asistencial. Junto a estas funciones, que vienen de lejos en muchos casos, enfrentan nuevos retos como el apoyo a la conciliación, la acogida e integración de la población inmigrante o el apoyo a las personas víctimas de violencia de género.

A pesar de la diversidad de sus prestaciones y de los grupos de población a los que se dirige, poco a poco se va configurando un “sistema” en su conjunto de forma equivalente al sistema sanitario o al educativo, con unos objetivos comunes, una división interna de funciones y áreas de actuación y unas interrelaciones formalmente previstas entre ellas.

Quizás en lo que más se ha avanzado en las últimas cuatro décadas en los servicios sociales sea en configurar este ámbito competencial y esta estructura administrativa más o menos definida. El proceso de descentralización primero y el desarrollo de programas propios después ha configurado en todas las CCAA y en prácticamente todos los ayuntamientos (al menos en los de cierto tamaño) un área de la estructura administrativa, con un presupuesto, una plantilla orgánica y unas competencias concretas que se identifican como de servicios sociales, aunque su delimitación no siempre sea coincidente. Esto es lo que más identifica el sistema de servicios sociales como una unidad diferenciada a nivel autonómico:

- Una legislación de bases, que regula los contenidos, el nivel de calidad de las atenciones y las relaciones entre el sector público y el privado.

¹ Este libro es resultado del Proyecto INVESOC: La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la Inversión Social (PID2020-116345RB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación y dirigido por Miguel Laparra.

- Una red de atención primaria en servicios sociales de orientación universalista, configurada como puerta de entrada al sistema público, gestionada por las entidades locales.
- Una serie de programas específicos / especializados, estructurados normalmente por grupos de usuarios.
- Una fuente de financiación mayoritariamente autonómica del conjunto de las actuaciones.
- Una reagrupación de la oferta pública casi exclusivamente en dos niveles (local y regional) fuertemente interrelacionados.
- Un departamento del gobierno autonómico con funciones claras de dirección estratégica, de planificación, regulación y control, tanto de los servicios públicos como de las actividades de la iniciativa privada, con una responsabilidad política clara sobre el funcionamiento del conjunto del sistema.

Se ha producido pues una consolidación, preferentemente a partir de los años 80 en España, con el nombre de servicios sociales o con otros (bienestar social, asuntos sociales, política social, derechos sociales...), de una estructura administrativa, más o menos compacta según los momentos y las CCAA de que se trate. Los servicios sociales se han ido configurando así como un elemento diferenciado dentro de la administración pública, con sus respectivas consejerías, concejalías, institutos públicos u organismos autónomos. Este reagrupamiento (que ya había comenzado previamente en la administración central en torno al INSERSO y la Dirección General de Acción Social) los ha hecho más identificables como unidad específica para los profesionales y para el conjunto de la población.

La aparición, a mediados de los 80' de un conjunto de leyes específicas de servicios sociales (la primera generación) con las que las CCAA ejercían sus competencias en esta materia, fue de alguna forma un hito importante en ese proceso de consolidación y tuvo una relevancia semántica trascendental: las leyes de servicios sociales "bautizan" definitivamente al sector.

Sin embargo, este modelo no aparece de la nada sino que se construye sobre los distintos sedimentos institucionales que se habían ido depositando a lo largo de una sucesión de periodos históricos y de reformas sociales de muy diverso tipo, desde la beneficencia decimonónica a la asistencia social del tardofranquismo, por no retrotraernos más atrás en la Historia (Aguilar Hendrickson 2010; Rodríguez Cabrero 1990). La forma en la que estos sedimentos institucionales previos al propio sistema que hoy conocemos han sido superados, absorbidos o simplemente yuxtapuestos en el mismo ha marcado de modo sustancial el modelo general de servicios sociales en el Estado, con sus variantes autonómicas.

Sin embargo, a diferencia del sistema educativo o el sistema sanitario, los servicios sociales no se definen por un ámbito concreto e identificable de las necesidades humanas (la educación o la salud en esos casos), sino que sus actuaciones y programas tienen contenidos y finalidades muy variados: además de la gestión de diversos programas de prestaciones económicas orientadas a la garantía de ingresos (rentas mínimas de inserción o ayudas extraordinarias), incluso de prestaciones de la Seguridad Social (las pensiones no contributivas o el Ingreso Mínimo Vital en algún caso), desarrollan también diversas actividades formativas (cursos de

habilidades sociales, de formación ocupacional de baja exigencia o de carácter prelaboral) y de empleo (programas de inserción socio-laboral o de empleo protegido). Se responsabilizan de la atención sanitaria en muchos centros residenciales del espacio socio-sanitario, colaboran con el sistema educativo en el control del absentismo o en la organización de escuelas de padres y en diversas actuaciones en materia de vivienda (programas de realojamiento, prevención de desahucios, pago de deudas hipotecarias o de alquiler...). Organizan incluso, diversas actividades de ocio y tiempo libre (viajes de personas mayores, diversas actividades de ocio en el ámbito de la discapacidad, campamentos urbanos para niños y niñas de sectores vulnerables...).

Se ha planteado que existe un “núcleo” propio de responsabilidad de los servicios sociales que tiene que ver con lo relacional, con las relaciones interpersonales y los cuidados a las personas y que son las actividades que responden a esto las que habría que tratar de potenciar en el futuro (Fantova 2019). Si bien este criterio puede tener interés, desde el punto de vista de la prescripción normativa, para una orientación estratégica de los servicios sociales del futuro, de manera que se limiten los problemas de dispersión y fragmentación de sus intervenciones, que podemos ver en algunos puntos de este libro, no parece, al menos de momento, que sea una aproximación conceptual suficiente para dar cuenta de la diversidad de programas y actuaciones que se han ido aglutinando en los sistemas autonómicos de servicios sociales.

Más bien, al contrario, desde la perspectiva de la evidencia empírica (no de la prescripción normativa), todavía hoy parece que sigue siendo válida la aproximación de Casado y Guillén que reconocía el papel residual o subsidiario de los servicios sociales respecto de los grandes sistemas de protección del Estado de Bienestar, actuando frente a determinadas carencias en la cobertura de las necesidades sociales cuando dichos sistemas generales no lo hacen adecuadamente, ni tampoco llegan a hacerlo con satisfacción las redes de relaciones primarias, en el ámbito de la familia, las amistades o el vecindario. Y sigue siendo válido también en muchos casos que las problemáticas que abordan presentan una intensidad suficiente para poner en cuestión el desarrollo de una vida digna para las personas afectadas y, con ello, para la propia legitimación del sistema social (Casado y Guillén 2001).

En esa misma línea parece apuntar también el Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales. Habla en general del apoyo para “el ejercicio de los derechos sociales” y “el desarrollo de los proyectos vitales” de las personas, como la finalidad de la red integrada de servicios sociales que pretende articular. Pero se dirige “especialmente” a dar “respuesta a situaciones de vulnerabilidad social, relacional o funcional” (Art 3.2).

En ocasiones se subestima la relevancia que las distintas prestaciones económicas han ido adquiriendo en el sistema de servicios sociales y se focaliza exclusivamente su contenido en las intervenciones de los profesionales (“intervenciones técnicas”, “apoyos profesionales”...). Así ocurría en el ámbito académico y así ha quedado registrado oficialmente en el texto del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, que también las omite en la presentación, aunque luego hace referencia a algunas prestaciones económicas en los elementos regulatorios:

“Los servicios sociales públicos son el conjunto articulado de apoyos profesionales, en forma de servicios y prestaciones, que brindan las Administraciones Públicas para garantizar un adecuado desarrollo personal, emocional y social a las personas a lo largo de su ciclo vital, incrementando su autonomía, mejorando su calidad de vida, sus interacciones con otras y su inclusión en la comunidad. De forma prioritaria, los servicios sociales proveen de acompañamiento social profesional a las personas, las familias y las comunidades cuando éstas pasan por situaciones de vulnerabilidad social, relacional o funcional de las que se derivan especiales necesidades de apoyo o cuidados. Se trata de un pilar básico del Estado del Bienestar, esencial para la cohesión social y la lucha contra las desigualdades, así como un servicio vital cuando se dan situaciones de dependencia, discapacidad, desamparo en la infancia o riesgo de exclusión social”.

Queda asimismo clara en ese anteproyecto la necesidad que presentan este tipo de definiciones generales y abstractas de complementarlas con la enumeración de sus distintos ámbitos de aplicación, de las problemáticas y carencias a las que se ha decidido orientar a los servicios sociales. Y así, a lo largo del texto, aparecen estos ámbitos que concretan el objeto diverso de los servicios sociales: la inclusión social, la protección a la infancia, la autonomía personal, la convivencia, el bienestar y la participación social, así como la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres se identifican en el artículo 3.2.

La discusión sobre el concepto y el objeto de los servicios sociales es un debate recurrente y no resuelto (Aguilar, 2023). No pretendemos en este trabajo encontrar una formulación definitiva al respecto. Más bien al contrario, se certifica la naturaleza dinámica de sus límites y contenidos, tanto en su evolución temporal como en su contraste territorial. Ese carácter subsidiario de los servicios sociales, tanto respecto de otros sistemas de protección social como de las funciones de las redes básicas de convivencia y solidaridad, es lo que explica posiblemente esas variaciones significativas en el encargo que la sociedad, a través de sus representantes políticos y de las propias entidades ciudadanas, realiza a los servicios sociales en cada momento.

Lo que hemos querido mostrar en este libro son unos primeros resultados del proyecto INVESSOC, que ha tratado de identificar los elementos de cambio en este sistema de servicios sociales, la evolución en las últimas décadas y las últimas transformaciones experimentadas a partir de la crisis financiera de finales de la primera década de este siglo.

Para ello, hemos comenzado, en el capítulo 1, por identificar los retos, externos e internos, a los que se enfrentan los servicios sociales y señalar su dimensión, tendencias y carácter estructural.

En el capítulo 2 abordamos desde una perspectiva constructiva el paradigma de la inversión social, tal como se ha ido desarrollando en el contexto europeo, tratando de identificar qué puede aportar a la hora de orientar la transformación de los servicios sociales en España.

En nuestro análisis, hemos estado también atentos a la multiplicidad de experiencias, de tendencias y de dinámicas y por ello, presentamos en la parte segunda del libro, un análisis específico para siete CCAA. Los análisis de caso han sido planteados bajo un esquema flexible que se hace patente en la estructura de los capítulos. Se pretende con ello facilitar el abordaje de las especificidades territoriales, de manera que sea posible dar buena cuenta de la diversidad existente en un sistema de protección social fuertemente descentralizado.

Los territorios seleccionados son: Andalucía, las Islas Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco. Esta selección territorial aporta una importante variedad desde la perspectiva política, social y económica. Andalucía presenta un perfil de necesidades y condiciones de vida paradigmático en relación a las regiones del sur, con índices de desigualdad social superiores a la media de España. La estructura institucional de la Comunidad requiere dinámicas de gobernanza complejas y está actualmente inmersa en el desarrollo de un nuevo marco normativo de Servicios Sociales. Baleares presenta un especial desarrollo de los servicios sociales durante las dos últimas legislaturas, más garantista, con una Ley del Tercer Sector y un peso importante del empleo precario. Castilla y León es una comunidad con escaso dinamismo económico y muy envejecida. La relevancia del diálogo social como estrategia clave en la definición de las políticas sociales y la conformación de un modelo mixto de bienestar con un gran protagonismo del Tercer Sector de Acción Social son elementos destacables del modelo. Cataluña presenta un modelo complejo de servicios sociales con importantes agentes a nivel local, especialmente en la región metropolitana de Barcelona, cuya diputación ha desarrollado una labor innovadora de apoyo y «comparación» (los Círculos de Comparación Intermunicipal) de gran interés. En la Comunidad Valenciana, la recientemente aprobada Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos manifiesta un cambio de modelo. Navarra y el País Vasco presentan un nivel de desarrollo de los servicios sociales comparativamente alto en muchos de sus ámbitos de intervención y suelen ponerse de referencia en este sentido. Sin embargo, sus modelos de gobernanza territorial son muy distintos.

A partir del análisis de esos casos, hemos tratado de identificar, en el capítulo 10, las especificidades y experiencias propias de cada territorio, comparando las tendencias y orientaciones de las políticas desarrolladas, así como los elementos comunes, siempre desde una perspectiva general, tratando de contemplar el conjunto del sistema. No ha sido la intención constatar simplemente y levantar acta de las diferencias territoriales, que las hay, sino tratar de valorar hasta qué punto esas diferencias territoriales tienen alguna lógica y pueden presentar incluso un notable potencial de aprendizaje y enriquecimiento mutuo.

También desde una perspectiva general, nos ha parecido importante analizar por dónde los agentes implicados (*stake holders*) del sector están buscando las soluciones. Para ello, presentamos, en el capítulo 11, los resultados de un análisis de lo que se identifica como innovación social en el ámbito de los servicios sociales en España. A partir de ahí, es posible valorar el potencial de estos proyectos llevados a cabo en los últimos años para orientar un proceso de reforma estructural del conjunto del sistema.

Finalmente, a la luz de las distintas realidades analizadas, nos ha parecido obligado valorar qué aporta la iniciativa (novedosa) de una ley estatal de servicios sociales (actualmente en forma de anteproyecto). Ante las dificultades que parece enfrentar para salir adelante dicho anteproyecto, planteamos qué vías alternativas y contenidos básicos cabría plantear para una estrategia política de reforma de los servicios sociales a nivel estatal, compatible con las competencias autonómicas y con capacidad realmente transformadora.

Las cuestiones que nos hacemos, pues, son si los servicios sociales están en condiciones de abordar los enormes retos que se les plantean, si la forma en la que están evolucionando va en la buena línea y se adecúa a las orientaciones que pueden extraerse de la evidencia práctica y de

la literatura científica y cómo aprovechar la riqueza y el potencial que supone esta diversidad de prácticas y experiencias que la gestión política de los servicios sociales ha ido desarrollando en estos 40 años de desarrollo en el nivel autonómico y local.