



DEL ACCESO A LA FRAGMENTACIÓN DEL BIENESTAR: LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA¹

José-Javier Navarro-Pérez²
María-Mercedes Botija-Yagüe³
Alberto Martínez-Reyes⁴

Resumen

Los Servicios Sociales son instrumentos al servicio de la política social para alcanzar objetivos de bienestar, calidad de vida y prosperidad de la población a que atienden. El presente documento muestra un breve repaso a la aparición de los Servicios Sociales en España, su génesis, evolución y la situación actual. Es objetivo del presente trabajo, mostrar la distinta implementación de los Servicios Sociales en el territorio español, dependiendo de la voluntad político-legislativa. Finalmente se destaca el preponderante papel de las rentas para la inserción de los usuarios de servicios sociales, la importancia de dimensionar la universalidad de los mismos como principio instaurador y la subjetividad jurídica como derecho. Se reflexiona en torno a los procesos de individualización que segmentan el sistema

Recebimento: 18/5/2017 • Aceite: 27/2/2018

¹ El presente artículo forma parte del proyecto docente que se elaboró para la plaza de Profesor Titular por la Universidad de Valencia (España) del Dr. José-Javier Navarro-Pérez.

² Profesor Titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Doctor en Desarrollo Local y Territorio. Facultad de Ciencias Sociales. Campus Tarongers de la Universidad de Valencia, Valencia España. E-mail: J.Javier.Navarro@uv.es

³ Doctora en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales. Profesor Ayudante Doctora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Campus Tarongers, Universidad de Valencia, Valencia España. E-mail: Boyam@uv.es

⁴ Master en Cooperación al Desarrollo. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia, Campus Tarongers, Valencia España. E-mail: Kemare@alumi.uv.es

frente a la dimensión colectiva. La participación aparece como un concepto en clave de recuperación y desarrollo local. Aprovechar el escenario colectivo, favorece las dinámicas en territoriales en clave local, dimensionando los servicios sociales como derecho. subjetivo.

Palabras clave: Servicios Sociales, bienestar, universal, derecho subjetivo, desarrollo local.

ACCESS TO THE FRAGMENTATION OF WELFARE: SOCIAL SERVICES OF ATTENTION AND LOCAL DEVELOPMENT IN SPAIN

Abstract

Social Services are instruments of social policy for well-being, quality of life and prosperity of the population they serve. This document presents a brief overview of the development of social services in Spain; its origin, evolution and current situation. It is objective of this work, show the different implementation of Social Services in the Spanish territory, depending on the political and legislative will. Finally the important role of income for insertion of users of social services, the importance of the universal dimension thereof as instigator principle and legal subjectivity as the law stands. It reflects on the individualization that divides the system to the collective dimension. Participation is required for recovery and local development. Therefore, it is important to harness the collective scenario to generate the local territory. Thus we are putting strengthen social services as a subjective right.

Keywords: Social services, welfare, universal, subjective right, local development.

Los Servicios Sociales en España: particularidades del sistema

La delimitación precisa del significado de Servicios Sociales se convierte en cuestión compleja. Se trata de un sector de la política social cuya configuración es relativamente reciente, ya que responde a las inversiones en bienestar que desde las instituciones públicas se impulsaron tras la segunda guerra mundial y en la década de los cincuenta (Garcés, 1997). No obstante, a modo de intervenciones particulares, estas prácticas ya eran utilizadas desde hace siglos en modo asistencialista benefactor. Si nos fijamos en el singular análisis de los Servicios Sociales realizado por Aliena (2005), se produce una mixtura entre investigación empírica cualitativa y reflexión filosófico-normativa, preguntándose sobre “*lo bueno*” del sistema denominado Servicios Sociales bautizado como “*Periferia*”. A pesar de los avances, es triste reconocer que hoy en el plano global, todavía siguen estando en proceso de universalidad. La ciudadanía presenta un concepto de ellos, a modo de hogar de acogida para aquellos huérfanos de dignidad que esperan la ayuda del estado para sobrevenir su desdicha; los Servicios Sociales siguen contemplándose como el *coche escoba* que todo lo recoge y todo lo trata apartando pues el espacio de la responsabilidad, territorialidad, universalidad, equidad, planificación... conceptos que forman parte de los principios inspiradores de los mismos.

En esta línea, el estudio realizado por Pérez-Cosín y Bueno-Abad (2005), nos ofrece unos resultados sorprendentes: un porcentaje próximo al 60% de la población desconoce ampliamente el papel de los Servicios Sociales, su singularidad y su articulación en el marco local. El resultado difiere de los principios de normalización y universalidad que derrama este nivel de intervención social. Se pone de manifiesto una importante relación entre los servicios de ayuda y la configuración del Estado de Bienestar y de su traslación a los Servicios Sociales municipales, institución base de operacional y estructural de los trabajadores sociales. En la evolución y transformación de esta percepción, y de las imágenes de los Servicios Sociales locales y de los trabajadores sociales, se halla la aceptación de la ciudadanía ante los problemas colectivos, siendo los Servicios Sociales los instrumentos idóneos para reducir la precariedad y favorecer la inclusión.

El espacio de los Servicios Sociales es aquel destinado a promover intervenciones públicas orientadas al bienestar de la población, asegurando la calidad de vida; como advierte Vicenç Navarro (2006), los servicios sociales configuran una de las cuatro áreas de la acción-transformación:

- Los Servicios Públicos, como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda y otros servicios provistos para mejorar el bienestar de la población e incrementar el desarrollo local.
- Las transferencias sociales y fondos públicos de un grupo social a otro, a modo de complemento, como las pensiones de vejez, viudedad, orfandad, discapacidad... etc.
- Las intervenciones normativas, que son las intervenciones del estado encaminadas a proteger a la ciudadanía mediante normas y sanciones vinculantes, a modo de forzar y garantizar el cumplimiento de los servicios.
- Las intervenciones públicas encaminadas a producir puestos de trabajo, así como condiciones favorables para que el sector privado los produzca.

Los Servicios Sociales, corresponden pues al primer tipo de intervención pública y configuran una de las modalidades de respuesta a las necesidades locales de la población, que implican responsabilidad y gestión pública. Son instrumentos al servicio de la política social para alcanzar sus objetivos en relación a bienestar, calidad de vida y prosperidad. Los orígenes recientes de los Servicios Sociales hemos de situarlos en el Siglo XIX, a consecuencia de la Revolución Industrial. Se consolidan tras la segunda Gran Guerra, concretándose legislativamente y se fortalecen como derechos sociales a partir de los modelos de Estado de Bienestar y el pacto social alcanzado entre ciudadanía y Estado (Martiniello, 2006; Rodríguez y Sotelsteck, 2001;). A partir de aquí se universalizan los derechos como la sanidad, la educación y la seguridad social, estableciéndose otros modelos de protección social en cuanto a vivienda, rentas y Servicios Sociales.

El periodo democrático, tras la dictadura franquista, abrió en España la posibilidad de facilitar derechos sociales a la ciudadanía. La Constitución de 1978 promovió un sistema de garantías amparadas en valores de la ilustración. Es este el tiempo en que los Servicios Sociales se enmarcan dentro de la política general del desarrollo del bienestar social, configurándose como un Sistema Público que oferta protección social y contribuye a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. En su estructura, los Servicios Sociales se fraccionan y diferencian entre:

Servicios Sociales Generales, cuyo objetivo es la promoción y desarrollo del bienestar de todos los ciudadanos, mediante la información y asesoramiento sobre sus derechos y sobre los recursos sociales existentes, y la promoción de iniciativas sociales que

promuevan el desarrollo de las estructuras comunitarias (Ghiso, 2013; Casado y Guillén, 2001).

Servicios Sociales Especializados, cuya aportación específica es la atención de las necesidades de problemáticas concretas, con funciones de prevención y evaluación, intervención, inserción y promoción (Uceda, Martínez, Navarro y Botija, 2014).

En el desarrollo del modelo de Servicios Sociales se implicaron diferentes ámbitos de la administración pública: central, autonómica y local, en un esfuerzo de consolidación y con un compromiso de aunar energías y compartir competencias. Durante este periodo se crean organizaciones públicas de administración y gestión, institutos de salud y servicios sociales que condicionan el futuro desarrollo del sistema público de bienestar en nuestro país. A ellas se añaden progresivamente distintas instituciones con capacidad de gestión en áreas específicas, entre las que destacan: protección de menores, promoción de la mujer, instituto de desarrollo comunitario, instituto de la juventud, subdirección general de la familia, de la mujer, Fondo Nacional de Protección al Trabajo, Instituto Social del Tiempo Libre, Fondo Nacional para el fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades e Instituto Nacional de Educación Especial... Los trabajadores sociales jugaron un papel importante en la elaboración de las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Uno de los objetivos fue superar el modelo benéfico-paternalista anterior (Casado y Fantova, 2007), dirigido exclusivamente a los pobres y marginados y con marcado carácter estigmatizador. Se impusieron según Uceda (2009) los principios de:

Responsabilidad Pública y tendencia a la universalización en la dotación de los recursos a la ciudadanía.

Atención a las necesidades locales de individuos, grupos y comunidades.

Igualdad para evitar la discriminación.

Autonomía local

Participación, a nivel de intervención de la ciudadanía en el control de los Servicios Sociales.

Planificación y Coordinación en el escenario local y autonómico, en el equilibrio de recursos y necesidades y la conjugación entre público y privado.

Descentralización: acercando más las instituciones a la ciudadanía.

Globalidad (Integralidad – Transversalidad), en la absoluta consideración de los individuos y grupos, abandonando los viejos esquemas del discurso parcial.

La política social definía un sistema de Servicios Sociales en pie de igualdad con el resto de sistemas públicos de bienestar social, como educación, sanidad, seguridad social, etc. Durante la década de los ochenta, se afrontó el reto de consolidar el modelo de Servicios Sociales en España. El punto de partida eran los escasos servicios adquiridos del pasado cuyo enfoque había de ser sustituido, pues se trataba de una posición paternalista-benefactora que trataba al usuario de servicios asistenciales como objeto de acción, en lugar de apostar por un sujeto en transformación (Aguilar, 2013 y 2010). La tarea se inicia con la creación de servicios comunitarios de Atención Primaria de carácter polivalente. En el caso de los servicios especializados, ya existían algunos recursos públicos y privados, especialmente según refiere Alba-Pagán (2006) los pertenecientes a la Iglesia Católica. Paniagua, Lázaro y Rubio (2010), informan que se buscó la inspiración en los países europeos que habían desarrollado estos sistemas en los años sesenta, pero en los ochenta la economía europea y mundial estaba en recesión, España como democracia joven e inexperta padecía la crisis más que el resto de los países europeos y carecía de experiencia en políticas de bienestar.

Atendiendo a Alemán Bracho (2005: 30-31), en el desarrollo del modelo se optó por una vía intermedia, adoptando una perspectiva *“entre el pragmatismo teórico y el voluntarismo idealista”*. En las administraciones locales se diseña y desarrolla una red de centros de Servicios Sociales, que habrían de ser el punto de acercamiento y atención a los ciudadanos y a sus necesidades, que se concreta en el diseño e implantación del denominado Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de ámbito local y autonómico de 1988 (en adelante PCPB), y el desarrollo de las diferentes leyes autonómicas de Servicios Sociales y los desarrollos legislativos de ordenación de las actividades de los centros de Servicios Sociales (López Hidalgo, 1992).

Éste es un momento que Bueno Abad denomina de la *“estrategia de autoafirmación”* (1991: 36), señalando la necesidad de justificar la creación del sistema elevando máxima importancia a la valoración de las necesidades de la ciudadanía y la asistencia a las mismas, por lo que la tarea fundamental de los profesionales de los servicios sociales se convierte en la atención a las personas y sus

familias, para proporcionarles prestaciones económicas y técnicas. En los albores de la década de los noventa, culminó el proceso de desarrollo del modelo de Servicios Sociales y su implantación en España.

Un factor decisivo para comprender la evolución del sistema de Servicios Sociales es la puesta en marcha de los diferentes programas de ayudas y prestaciones ejecutados a lo largo esta corta historia (subsídios, rentas, dependencia...etc). Estos testimonios de las diferentes etapas de la política social surgen como una respuesta a las demandas de la ciudadanía (Carasa, 2004); unas ocasiones atendiendo a situaciones de pobreza producidas por la coyuntura económica del momento, otras atendiendo a la vieja exigencia de remunerar, recompensar y valorar la actividad en la atención y cuidados de personas dependientes. Estas actuaciones parecían proporcionar una excelente ocasión para redefinir el marco de los Servicios Sociales públicos y la orientación de las políticas sociales atendiendo las nuevas emergencias de la colectividad social ya que, sin limitarse a la dispensación de ayudas económicas, habían de diseñar procesos de intervención individual / social contando con la participación activa de diferentes grupos (Rodríguez, 2004).

El modelo de Servicios Sociales en España es anhelo de universalidad, en busca del bienestar. El discurso actual ha avanzado pero todavía se encuentra envuelto en contraposiciones; algunos de sus retos y problemas no resueltos, subyacen tanto en los desafíos del pasado (hoy quimeras) como en el quehacer cotidiano. Es importante destacar que los Servicios Sociales no generan riqueza y prosperidad, pero atendiendo a su consistencia y trabajo diario, si pueden pronosticar la precariedad y por tanto, constituyen un importante agente de prevención de la vulnerabilidad y exclusión. Esta tarea preventiva para la que fueron creados, ha sido objeto de abandono por parte de las administraciones, centrando su trabajo en lo inmediato (Pontonés, 2013; Pan-Montojo, 2007). Con todo ello, parece que aún no hemos sido capaces de rescatar la auténtica identidad de las políticas sociales, su verdadero proyecto, un devenir que sigue empeñado en buscar la apuesta por los Servicios Sociales como inyección de bienestar.

La consolidación de los Servicios Sociales en España

A partir de la Constitución Española de 1978, se inicia el despliegue normativo de las Comunidades Autónomas, asumiendo los Servicios Sociales como competencia exclusiva y generando un marco

normativo con características comunes, por lo que es posible vislumbrar un mapa general de servicios sociales en el Estado Español. El proceso explicado anteriormente y su desarrollo, configuran el *esqueleto* del sistema, siendo sus elementos estructurales y definitorios los siguientes:

- Organización de dos niveles, de lo general a lo especializado: el primer nivel, de carácter general, de competencia municipal con el apoyo económico y técnico de la administración autonómica, y en su caso de las Diputaciones para los municipios más pequeños; competente en el desarrollo de las prestaciones básicas y en los equipamientos comunitarios.
- Un segundo nivel, de carácter especializado, por su complejidad técnica, esfuerzo inversor y de gestión; competencia de la administración autonómica.
- Estructura normativa desde las autonomías: con la publicación del conjunto de las leyes de Servicios Sociales, donde las diferentes autonomías adquieren competencias exclusivas, delimitando el rol de las diputaciones, comarcas y municipios.
- Desde el punto de vista de los principios: en su conjunto, las diferentes leyes autonómicas asumen los principios constitucionales de igualdad y universalidad, así como en su gran mayoría, los de responsabilidad pública, solidaridad y participación de la sociedad civil, prevención, planificación y evaluación, globalidad e integración, descentralización, desconcentración y coordinación.
- Desde la sistematización de la red de atención de recursos del sistema y sus correspondientes equipamientos públicos, así como los recursos de iniciativa social.
- Definición de la figura profesional por excelencia: por historia, aportación, formación etc., son los trabajadores sociales la imagen que articula y dota de coherencia al entramado técnico del sistema, eso sí, desde la complementariedad y desde el trabajo interdisciplinar a desarrollar con el conjunto de profesionales existentes y necesarios como: los educadores sociales, psicólogos, pedagogos, sociólogos o recientemente incluidos, los criminólogos, etc.

La acción del PCPB y de las CC. AA. confluyen en la generación de un modelo de Servicios Sociales convergente en el conjunto del estado español, que permite afirmar la existencia de un sistema de Servicios Sociales descentralizado en las CC.AA y las CC.LL. (Corporaciones locales)

Tabla 1: Conceptualización Sistema de Servicios Sociales

	Objetivos Generales	Necesidades Sociales Prestaciones	Equipamientos
ATENCIÓN	Garantizar PROTECCIÓN SOCIAL a través de prestaciones sociales básicas de Servicios Sociales ante situaciones de necesidad	Acceso a los recursos sociales Información orientación e intervención social.	Comunitarios CENTROS SERVICIOS SOCIALES GENERALES
PREVENCIÓN		Convivencia Personal -Ayuda a domicilio -Alojamiento	Unidades de Trabajo Social de Zona.
PROMOCIÓN SOCIAL		Integración Social Inserción Socio-laboral	Equipos Interprofesionales Especializados Albergues. Casas Acogida. Pisos Tutelados. Hogares funcionales Residencias. Centros Ocupacionales Centros de Inserción Social. Centros de Relación social: Clubes, Hogares, etc.
		Promover Cooperación Social, mediante ONG's (Entidades sin ánimo de lucro)	Solidaridad Social Financiación a ONG's. Apoyo Técnico

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo del Plan Concertado se vio influenciado por una carencia de compromiso político y un auge en las tendencias neoliberales a favor de la privatización (Las Heras, 2005). A finales de los ochenta se observan un conjunto de transformaciones que justifican la consideración de este momento como un punto de cambio: el agotamiento de la fase de consenso abierta para la creación de un nuevo modelo de Estado (Villas, 2003: 98):

“Los nuevos vientos afectaron a los Servicios Sociales, en los cuales se notaba el fin de la etapa de creación y expansión, propia de una sociedad que con la democracia reivindica las demandas acumuladas de la etapa anterior y de unos políticos predispuestos a satisfacerlas”.

Según refiere Powle (2010), los Servicios Sociales coinciden sea cual sea su genealogía en la inestabilidad laboral de los profesionales, estar en continuo contacto con el *perimundo* de las subvenciones (Navarro, 2009; Muñoz de Bustillo, 2000), la *soledad* de los profesionales ante los retos cotidianos, la inexistencia de una auténtica red de recursos institucionales, etc. Las leyes autonómicas de servicios sociales siguieron sin concretar los medios y mecanismos necesarios para hacer efectivos los derechos contemplados. Finalmente los reglamentos y las disponibilidades presupuestarias definieron las actuaciones. Las entidades locales, pese a su papel central, seguían teniendo una posición subsidiaria con respecto a la comunidad autónoma, especialmente en lo que respecta a la financiación y a la toma de decisiones (Villoria, 2013).

Pero en la práctica, el PCPB también ha dado pie a diferencias de criterio en la financiación de determinados equipamientos según cada comunidad autónoma, especialmente desde los acuerdos de flexibilización alcanzados en 1994. Este acuerdo permitía la extensión de la cobertura del PCPB, no sólo a los servicios sociales generales, sino también a los incluidos en el primer nivel de intervención⁵. A partir de este momento se presenta una nueva situación en cuanto al contenido de la red básica, eliminándose como elemento de referencia para la presentación anual de los proyectos, los mapas, y estableciendo en cuanto a la financiación un acuerdo de prestaciones básicas dividido en áreas de intervención.

⁵ A partir de este acuerdo pueden formar parte de la red básica los siguientes equipamientos: centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida, comedores sociales, centros sociales de estancia diurna, oficinas de información y asesoramiento sobre necesidades y recursos sociales y, mini-residencias y pisos tutelados.

Un modelo que muestra sus diferencias

La etapa de impulso inicial y consolidación finalizó en la década de los noventa, es a partir de ese momento cuando el Sistema Público de Servicios Sociales a nivel del estado, comienza a configurarse de forma divergente en cada una de las autonomías, a nuestro juicio se producirá a partir de los siguientes ejes: la pérdida del impulso del PCPB, la aprobación en las diferentes Comunidades Autónomas de leyes de segunda y tercera generación, junto con la ley de promoción de la autonomía personal y las rentas mínimas de inserción.

La pérdida de impulso del PCPB es una realidad. La crisis en la economía mundial acaecida en la última década junto con la pérdida de referentes comunes en el ámbito de los Servicios Sociales sigue suponiendo hoy día una difícil tarea para enfrentarse a la precariedad. El principal instrumento de colaboración entre las administraciones para el desarrollo de las Prestaciones Básicas se encuentra en *declive*, también como instrumento financiero por parte del Ministerio y de las Comunidades Autónomas.

Las leyes autonómicas de primera generación mantuvieron una similitud en torno a la exclusividad competencial autonómica: la constitución del sistema como red última de protección social; la responsabilidad pública local en la gestión y la financiación por vía impositiva, además de los principios, organización, concepción, carencia de derecho subjetivo, etc. (Villoria, 2013). Los denominadores comunes, superan con creces sus diferencias, las cuales, en la mayoría de los casos no van más allá de la estética externa (Las Heras, 2005).

Tabla 2: Leyes de 1ª, 2ª y 3ª generación de Servicios Sociales en las Regiones Españolas

REGIÓN	1ª generación Ley	2ª y 3ª generación Ley
Andalucía	Ley 2/1988, de 4 abril	Actualmente en trámite parlamentario
Aragón	Ley 4/1987, de 25 de marzo	Ley 5/2009, de 30 de junio
Asturias	Ley 5/1987, de 11 de abril	Ley 1/2003, de 24 de febrero
Canarias	Ley 9/1987, de 28 de abril	Actualmente en trámite parlamentario
Cantabria	Ley 5/1992, de 27 de mayo	Ley 2/2007, de 27 de marzo
Castilla Mancha	Ley 3/1986, de 16 de abril	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha
Castilla León	Ley 18/1988, de 28 de diciembre	Ley 16/2010, de 20 de diciembre
Catalunya	Ley 26/1985, de 27 de diciembre	Ley 12/2007, de 11 de octubre
Galicia	Ley 3/1987, de 27 de mayo	Ley 4/1993, de 14 de abril
Madrid	Ley 11/1984, de 6 de junio	Ley 11/2003, de 27 de marzo
C. Valenciana	Ley 5/1989, de 6 de julio	Ley 5/1997, de 25 de julio
Extremadura	Ley 5/1987, de 6 de abril	LEY 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura
Islas Baleares	Ley 9/1987, de 11 de febrero	Ley 4/2009, de 11 de junio
La Rioja	Ley 2/1990, de 10 de mayo	Ley 1/2002, de 1 de marzo
Navarra	Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo	Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre
País Vasco	Ley 6/1982, de 20 de mayo	Ley 5/1996, de 18 de octubre
Murcia	Ley 8/1985, de 9 de diciembre	Ley 3/2003, de 10 de abril

Fuente: Elaboración propia.

No caben objeciones ante una lectura rápida de las leyes de segunda y tercera generación; se observa que todas valoran la necesidad de adaptar los servicios sociales a los nuevos contextos, de actualizar la leyes e incluir en ellas nuevas prestaciones, programas y recursos, hasta ahí no habrá nada que objetar. Con la aprobación de las leyes de segunda y tercera generación, existe un elemento central que anuncia la configuración de dos modelos de servicios sociales diametralmente diferentes, y es entre aquellas leyes que inciden en la consideración de los servicios sociales como derecho subjetivo, por tanto de ciudadanía, y en ello se encontrarían: Aragón, Asturias, Illes

Baleares, Navarra, Cataluña, Cantabria y País Vasco (prácticamente la zona norte del país). Y aquellas otras leyes que siguen moviéndose en el ámbito de prestaciones no garantizadas, es decir, aquellas comunidades que continúan con su legislación de primera generación, es decir: Andalucía, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura (es decir, prácticamente la zona centro y sur del país); conjuntamente con otras que la aprobación de leyes de segunda y tercera generación no ha modificado tales regulaciones, como: Comunidad Valenciana, Murcia, Madrid, Galicia y La Rioja (Uceda y García- Muñoz, 2010).

Es importante destacar el hecho de que los servicios sociales se encuadren en el ámbito del derecho subjetivo. No esta una cuestión superficial, ya que supone un cambio de relación entre la ciudadanía y la administración proveedora de servicios⁶, y ello implica un cambio de procedimiento y de metodología, así como de conciencia ciudadana; es decir, los servicios sociales pasan a ser exigibles ante los tribunales y, continuar en el ámbito de prestaciones no garantizadas supone que se hallan sujetos a limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas sobre su conveniencia o no, en resumen, en el ámbito de la asistencia social y beneficencia pública.

Otro elemento importante que diferencia leyes de primera y segunda / tercera generación (Arias-Astray et al., 2004), es el detalle con el que se tratan los aspectos relacionados con la iniciativa social no lucrativa y el mercado, así como el fenómeno del voluntariado y fundamentalmente en los aspectos relativos a la titularidad, gestión y participación en las actividades de los mismos. Concluirán estos autores en su análisis que uno de los motivos de las leyes de segunda / tercera generación y especialmente en algunas comunidades es:

“Agilizar la lenta pero profunda privatización de la gestión y, en algunos casos, de la titularidad de buena parte de los Servicios Sociales públicos, una vez que las tesis de corte más socialdemócrata han dejado de tener el protagonismo del que disfrutaron en otro tiempo” (Arias-Astray et al., 2004: 516).

⁶ De acuerdo con ello, nos encontraríamos con tres formas diferentes de relación entre la administración proveedora del bienestar y los ciudadanos: a) cuando la relación se basa en el derecho subjetivo, es decir, aquellas situaciones en las que el ciudadano que reúne los requisitos de acceso puede exigir la prestación y la administración está obligada a otorgársela, b) cuando la relación se basa en que el ciudadano tiene la legitimidad y el derecho de hacer saber sus circunstancias, y la administración la obligación de atenderlas, pero el ciudadano no tiene un derecho propio a exigir la prestación específica, c) las acciones gratificables o discrecionales, que la administración puede otorgar o no.

La ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, supuso un salto cualitativo en la protección social en España. Las políticas de promoción de la autonomía personal constituyen una dimensión muy importante sobre cualquier estrategia de mejora de la accesibilidad social y sin lugar a dudas, un incremento de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y de sus *cuidadores*. La ley se configura a partir del derecho subjetivo, novedad en el ámbito de *lo* social y en el marco estatal. En el ámbito de su autonomía, las Comunidades Autónomas pueden decidir si gestionan el sistema de dependencia desde una u otra administración. En su mayoría han decidido circunscribirlo en el ámbito de las Consejerías de Bienestar pero otras autonomías la están desarrollando desde las Consejerías de Sanidad (Cantabria y Extremadura), e incluso otras están constituyendo organismos autónomos o empresas integradas en el tercer sector a efectos de evaluar el grado de dependencia.

Por otro lado, las rentas mínimas de inserción no forman parte de las prestaciones básicas de los servicios sociales; son prestaciones asistenciales que se han insertado en las estructuras de éstos y se han concebido como uno de los elementos principales de lucha contra la exclusión social. Se trata de políticas diversas que son reconocibles porque su implantación en las Comunidades Autónomas tuvo lugar en un proceso concatenado entre 1989 y 1993, y se localizaron de forma residual dentro del sistema de protección social español, gestionadas por los Servicios Sociales. Presentan como rasgo común y principal, ofrecer un ingreso mínimo garantizado por parte de la administración pública en situaciones de necesidad. A pesar de su diversidad, se pueden apreciar una serie de rasgos comunes, como han señalado Moreno, Capucha, Matsaganis y Ferrera (2003) y Arriba (2009):

- a) Se toma como unidad de referencia la unidad familiar o de convivencia
- b) Para su acceso, ha de demostrarse un nivel de ingresos inferior a un determinado baremo.
- c) Todos incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas.
- d) La concesión se hace por un periodo de tiempo determinado, y la prórroga de la prestación difiere de unos casos a otros.
- e) Se vinculan la prestación económica a acciones de inserción (a pesar de que el planteamiento puede ser variado).

Las Rentas Mínimas de Inserción se debaten en la doble perspectiva: entre un mínimo de calidad de vida y uno de inserción simple o como modo de contraprestación. En el País Vasco, en Navarra o en Madrid se ha ido asentando la concepción del doble derecho (un derecho a la protección económica y otro a las actuaciones orientadas a la inserción), cuya interrelación se plantea de tal forma que la inserción no sea una excusa para la desprotección social. Junto a declaraciones más o menos explícitas en este sentido, en la normativa reguladora se ha desarrollado un modelo de gestión más garantista, que exime de obligaciones a determinados colectivos, o que sitúa mejor a los perceptores a la hora de enfrentarse a procedimientos sancionadores por incumplimientos (Lavia, Moreno y Aierdi, 2014).

Por el contrario, en el resto de comunidades parece haberse hecho dominante la concepción más autoritaria de la contraprestación (Rodríguez Cabrero, 2009), según la cual se entiende que los perceptores deben pagar con determinadas obligaciones la deuda que contraen con la sociedad. En un contexto en el que tampoco los recursos orientados a la inserción parecen haberse desarrollado sustancialmente, esta concepción no ha podido tener otro efecto que reducir la dosis de protección y reforzar sus aspectos punitivos.

Si bien las Rentas Mínimas se regulan a través de las Comunidades Autónomas, éstas son gestionadas en su ámbito cotidiano en los servicios sociales de los ayuntamientos, para los que se requiere su actuación tanto en la tramitación de la prestación económica (derecho a un ingreso mínimo) como en el diseño y ejecución del proceso de acompañamiento social (derecho a la inserción), por lo que en determinados momentos, los servicios sociales, sin ser reforzados convenientemente con personal y formación, se han visto desbordados con la implantación y gestión de esta prestación. En opinión de Uceda (2009: 227), actualmente,

“la existencia de los escenarios divergentes está conformando modelos dispares de servicios sociales (de la extensión e intensidad protectora) más allá de la heterogeneidad propia que cada entidad local o autonomía en su legitimidad desarrolle”.

La articulación del derecho a la inserción, exige la participación del entramado económico, laboral, educativo, sanitario, del tejido social, etc., por tanto resulta complejo para los servicios sociales modular los procesos de inserción si no son impulsados en grandes pactos autonómicos.

Tendencia hacia la individualización en la gestión de servicios

Inicialmente los Servicios Sociales se articularon sobre un modelo de base comunitaria, como lógica de acción y atención colectiva, quizá por ser la primera estructura que se ubicaba en el escenario local; las ideas de desinstitucionalización que acompañaron el periodo donde se promulgaron las leyes de servicios sociales de primera generación -años 80-, conjuntamente con la importación de textos latinoamericanos en lo que a formación de profesionales de los servicios sociales se refiere, la carencia de una estructura articulada en torno a recursos y prestaciones focalizó la atención en la dimensión colectiva de la ciudadanía (Fabris, 2009). En un modelo comunitario se conjuga la necesaria personalización de la intervención social con la consideración de las familias, los grupos y las comunidades como contexto, cauce y, en algún sentido, también como destinatarias de la intervención. Se trata del modelo de atención comunitaria en el que se intenta responder a las necesidades, demandas y expectativas partiendo de una visión integral de la persona en su entorno y buscando la continuidad en los procesos de intervención desde los Servicios Sociales de atención primaria (Casado y Fantova, 2007).

Un paradigma que pone el énfasis en la prevención y en la atención a las personas en sus contextos, de la manera más normalizada y menos restrictiva posible, respetando y protegiendo siempre la diversidad humana y la participación de la ciudadanía (Alberich y Espadas, 2014). Es un modelo que intenta influir en los entornos familiares, grupales y comunitarios que configuran el principal escenario en el que la persona interactúa y se socializa a lo largo de su vida. Es un modelo de proximidad, de integralidad, orientado a la convivencia, a la inclusión pero apostando por una visión educativa capaz de abordar el proceso como aprendizaje (López Mero, Toro y Benítez, 2016). La intervención comunitaria se ha entendido como un programa específico de la atención primaria, paralelo a otros programas y con sus objetivos específicos, esto ha llevado a una fragmentación del modelo de intervención y finalmente a la desaparición de estos programas. La intervención comunitaria debe estar presente en todos y cada uno de los programas, debe concebirse al servicio de los otros programas, debe ser una herramienta al servicio de los objetivos específicos de los programas puestos en marcha en la atención primaria de servicios sociales. Sin embargo, a pesar que los paradigmas de transformación social se configuran en base colectiva (Sánchez-Aguado, 2014; Álvarez y González, 2014; Cieza, 2006), actualmente, las relaciones humanas basadas en el

individualismo de las formas de ser y actuar están penalizando la dimensión colectiva en las sociedades postmodernas (Pardo, 2012; Navarro y Uceda, 2014). Esto ha provocado la configuración de un modelo de individualización, fragmentado y segmentado, donde prima el acceso a la realidad social desde preceptos medibles, objetivables y tangenciales.

Conclusiones y apuntes para la reflexión

Los Servicios Sociales son un sistema de constitución relativamente reciente, que entronca con acciones de protección social que se realizaban en el pasado, expresadas en la beneficencia, asistencia social y los seguros sociales. Este pasado que a menudo no ha querido ser reconocido, ha influido en la conformación de los servicios sociales, pero también en las prácticas profesionales y la concepción de la sociedad sobre los mismos (Casado y Guillén, 2001). En España, el núcleo competencial sustantivo de los servicios sociales es de incumbencia regional, con capacidad normativa, de financiación, de planificación, de asesoramiento técnico, de control y sanción, pese a que la administración general del Estado mantiene cierto poder en la materia que no por residual es menos efectivo. También asumen competencias las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y otras entidades locales.

El impulso inicial de los servicios sociales se produjo desde el Estado a través del Plan Concertado y de las Regiones autónomas mediante la implementación de las leyes de primera generación de servicios sociales. Ello generó un sistema homogéneo en el Estado español, basado en la descentralización y en la colaboración entre administraciones, quizás la experiencia más intensa de colaboración de las tres administraciones que forman el estado español. Esta experiencia de colaboración a fecha de hoy podemos decir que es inexistente, pues se ha convertido en un *incompleto y desguarnecido* instrumento financiero, donde las corporaciones locales que siguen sin disponer de capacidad normativa financian una cuota superior al 60%, sufragando lo que las autonomías con un 30% y el Estado con un 10% dejan al descubierto.

La aprobación de las leyes de segunda y tercera generación ha modificado el panorama estatal, puesto que ha reformado la relación de las personas con los servicios sociales en unas regiones donde estos se han convertido en derechos exigibles antes los tribunales, mientras en otras continúan siendo derechos circunscritos a las limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas. Por otro lado, las Rentas

Mínimas, han sido interpretadas de manera diferente en las distintas comunidades autónomas; el doble derecho, es decir el derecho al ingreso mínimo y el derecho a la inserción, ha sido desarrollado de forma disímil en el conjunto de las comunidades autónomas; es decir, en unas se han aproximado a ese doble derecho, generando en torno a ello programas de inserción desde metodologías del acompañamiento social y en otras el derecho a la inserción se ha transformado en la *contraprestación*, sin los apoyos necesarios para ello, con limitaciones en tiempo y en presupuesto sin refuerzo de los equipos municipales, saturando las estructuras de servicios sociales y condenando a los ciudadanos perceptores que son objeto de intervención en lugar de integrar el estatus de sujetos en transformación.

El sistema de servicios sociales debe caracterizarse por el desarrollo de un modelo comunitario, en realidad todos los sistemas deberían incluir la dimensión comunitaria, que es aquella que es capaz de comprender a la persona en su medio, espacio y ámbito de socialización a lo largo de la vida. Los servicios sociales se han de concebir desde la unidad del sistema con sus diferentes elementos, es decir los dos niveles: autonómico y local, pero ello no debe entenderse como dos sistemas competitivos entre sí, que se niegan la información, que actúan descoordinadamente y solapadamente, puesto que la centralidad la deberían ocupar las personas, grupos y comunidades (Martínez-Román, Doménech y Tortosa, 2014; Arza y Carrón, 2014).

En el horizonte de los Servicios Sociales se debe trabajar en favor de la universalidad, priorizando la atención en aquellas personas o situaciones que representen mayor fragilidad. La participación también ha de aparecer como un concepto en clave de recuperación del entorno regional. Aprovechar el escenario colectivo, favorecerá las dinámicas territoriales en clave local.

Si el siglo XX el contexto occidental originó el desarrollo del Estado del Bienestar, sedimentando en los pactos mercado-ciudadanía-estado, comportando el desarrollo de los sistemas de protección social, el siglo XXI ha de ser el siglo de la reedición de los pactos fundamentalmente por los desafíos de los derechos de tercera generación, etc. Los servicios sociales tienen un papel fundamental que desarrollar en esta sociedad del riesgo (Beck, 1998), donde las seguridades del trabajo, de las instituciones familiares - sociales, los valores y dogmas de la educación se han visto sometidos por la fugacidad de las nuevas formas de vida y consumo y ante las nuevas situaciones sociales de la inmigración, envejecimiento, violencia de género y familiar, fracaso escolar, abandono y violencia en las aulas,...etc.

Finalmente es importante destacar que los servicios sociales en la actualidad forman parte del Estado de Bienestar y por ello no puede haber discusión sobre su existencia, ni de su protagonismo en la conformación de derechos subjetivos transversales a la población.

Referencias

AGUILAR, M. La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. **Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria**, 48, p. 9-16, 2010.

AGUILAR, M. Los servicios sociales en la tormenta. **Documentación Social**, 166, p. 145-167, 2013.

ALBA, E. **Papel de la Iglesia en la historia y construcción de una institución asistencial valenciana: el caso de la Casa de Misericordia**. En F.J. Campos y (Coord). *La Iglesia española y las instituciones de caridad*, pp. 395-426, 2006.

ALBERICH, T. y ESPADAS, M.A. Democracia, participación ciudadana y funciones del Trabajo Social. Trabajo Social global. **Revista de Investigaciones en Intervención Social**. Vol. 4, (6), p. 3-30. 2014.

ALEMÁN-BRACHO, M.C. *Servicios Sociales Sectoriales*. Madrid: Fundación Ramón Areces, 2005.

ALIENA, R. y PÉREZ-COSIN, J. V. Más allá del paradigma de los recursos. Los servicios sociales, el trabajo social y sus retos. **Acciones e Investigaciones Sociales**, 22, p. 461-477, 2006.

ÁLVAREZ-HENAO, D.M. y GONZÁLEZ-URIBE, Y.E. Presupuesto participativo, liderazgo comunitario y participación comunitaria: Ejes articuladores para el desarrollo social. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, 55, (1), p. 99-121, 2014.

ARIAS-ASTRAY, A.; GUILLÉN-SABADA, M E.; PÉEZ-MADERA, D. y DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA F. La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de "primera" y "segunda generación en España. **Portularia: Revista de Trabajo Social**, 4, p. 507-518, 2004.

ARRIBA, A. Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas** 2, p. 81-89, 2009.

ARZA, J. y CARRÓN, J. Las estrategias de proximidad y centradas en la persona como alternativa a la fragmentación en la atención, **Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social**, 54, p. 7-25, 2014.

BECK, U. (1998). **La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós. 1998.

BUENO-ABAD, J.R. **Hacia un modelo de Servicios Sociales de Acción comunitaria**. Madrid: Editorial Popular, 1991.

CARASA, P. Beneficencia y 'cuestión social': una contaminación arcaizante, **Historia Contemporánea**, 29, p. 625-670, 2004.

CASADO, D. y GUILLÉN, E. **Manual de servicios sociales**. Madrid: CCS, 2001.

CASADO, D y FANTOVA. F. **Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España**. Madrid: Fundación FOESSA, 2007.

CIEZA, J. A. Educación comunitaria. **Revista de Educación**, 339, p. 765-799, 2006.

FABRÍS, F. **Apoyo social y comunidad**. En Graciela Tonon. *Comunidad, participación y socialización política* (p. 101-114). Madrid: Siglo XXI, 2009.

GARCÉS-FERRER, J. **Política Social**. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

GHISO, C. A. Investigación social comunitaria en contextos conflictivos. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, 4, (1), p. 121-134, 2013.

LÓPEZ-HIDALGO, J. **Los Servicios Sociales (aproximación conceptual a los indicadores discriminatorios)**. Madrid: Narcea, 1992.

LAS HERAS, P. Potencialidades del bienestar social y del sistema público de servicios sociales para la Autonomía y protección social de las personas en situación de dependencia, **Revista de Servicios Sociales y Política Social**, 72, p. 23-36, 2005.

LAVÍA, C.; MORENO, G. y AIERDI, X. Diferencias en el uso de los programas de rentas mínimas según nacionalidad. La renta de garantía de ingresos mínimos en la comunidad autónoma vasca. **Revista Internacional de Sociología**, 72, (3), p. 633-660, 2014.

LÓPEZ-MERO, P.; TORO, M. y BENITEZ, A. El Trabajo Social y la inclusión educativa. **Margen: Revista de trabajo social y ciencias sociales**, 79, p. 86-104, 2016.

MARTÍNEZ-ROMÁN, M. A.; DOMÉNECH-LÓPEZ Y. y TORTOSA-MARTÍNEZ J. Aprender conociendo a las personas usuarias de los servicios, **Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, 3, p. 93-98, 2014.

MARTINELLO, M. **Cómo combinar la integración y la diversidad: El desafío de una ciudadanía multicultural en la Unión Europea**. Bilbao: Ikuspegi Informes, 2006.

MORENO, L; CAPUCHA, L.; MATSAGANIS, M. y FERRERA, M. ¿Existe una "malla seguridad" en la Europa del Sur?: la lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal. **Revista internacional de sociología**, 36, p. 7-31, 2003.

MUÑOZ de BUSTILLO, R. **El estado de bienestar en el cambio de Siglo**. Madrid: Alianza, 2000.

MUÑOZ, S.; GARCIA-DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ-SEARA, L. **Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España**, Madrid: Escuela Libre y Civitas, 1997.

NAVARRO, V. **El subdesarrollo social de España: Causas y Consecuencias**. Barcelona: Anagrama, 2006.

NAVARRO-PÉREZ, J.J. Las estructuras de bienestar ante los desafíos de la delincuencia juvenil: determinaciones desde un enfoque socio-jurídico. **Revista de Servicios Sociales y Política Social**, 87, p. 51-70, 2009.

NAVARRO-PÉREZ, J. J. y UCEDA-MAZA, F. X. Cuando el exceso de protección se convierte en un problema: factores globales que inciden en el desarrollo de riesgos en los adolescentes. **TS nova: trabajo social y servicios sociales**, 10, p. 43-54, 2014.

PAN-MONTOJO, J. **Ciudadanos y contribuyentes**, En M. Pérez Ledesma, (ed.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España* (p. 483-520), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

PANIAGUA, R., LÁZARO, S. y RUBIO, E. Cambio y evolución del Trabajo Social en España en el final del siglo XX, **Miscelanea Comillas**, 68, (132), p. 161-184, 2010.

PASTOR, E. Efectos de la crisis económica en las políticas de bienestar social en el medio rural. Análisis de caso en la Región de Murcia (España). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional** v. 11 (1), p. 135-158, 2015.

PEREZ-COSIN, J.V. y BUENO-ABAD, J.R. Identidades y representaciones del trabajo social, **Portularia**, 5, (2), p. 165-173, 2005.

PONTONÉS, C. La prevención y los presupuestos personales en la prestación de Servicios Sociales: dos áreas potenciales de generación de eficiencia. La experiencia del Reino Unido, **Cuadernos de Trabajo Social**, 26, (2), p. 385-395, 2013.

PRADO, S. Un mundo donde quepan todos los mundos. **Revista de Servicios sociales y política social**, 100, p. 217-221, 2012.

PROWL, M. **Managing and Reforming Modern Public Services. The Financial Management Dimension**. London: Prentice Hall Financial Times, 2010.

RODRÍGUEZ, J. y SOTELSTECK, H. **Apuntes de Bienestar Social**. Madrid: Universidad de Alcalá, 2001.

RODRÍGUEZ-CABRERO, G. **El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos**, Madrid: Fundamentos, 2004.

RODRÍGUEZ-CABRERO, G. **Valoración de los programas de rentas mínimas en España**. Brussels: European Commission- DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2009.

SÁNCHEZ-AGUADO, A. La calidad en la gestión de los Servicios Sociales municipales: algunas experiencias de INTRESS. **TS Nova. Trabajo Social y Servicios Sociales**, 3, p. 49-54, 2011.

UCEDA-MAZA F.X. Programa razonado de acceso al cuerpo de docentes en Trabajo Social. Material no publicado, 2009.

UCEDA-MAZA, F.X y GARCÍA-MUÑOZ, M. Los Servicios Sociales en España: itinerarios comunes y escenarios divergentes ¿Cuál debería ser el mínimo común de protección social? **Revista de Servicios Sociales y Política Social**, 89, p. 83-98, 2010.

UCEDA-MAZA, F. X.; MARTÍNEZ, L.; NAVARRO-PEREZ, J. J. y BOTIJA-YAGÜE, M. La pérdida de garantías en los Servicios Sociales Comunitarios: la reforma local. **Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, 3, p. 247-251, 2014.

VILLAS, M. **El Trabajo Social hasta el presente: la docencia**. En VV. AA. Evolución del Trabajo Social y Servicios Sociales y perspectivas de futuro (81-109). Santiago de Compostela: EUTS, 2003.

VILLORIA, M. Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos, **Revista Democracia y Gobierno Local**, 20, p. 90-114, 2013.