

Los servicios sociales y la cuarta pata (¿coja?) del Estado del Bienestar en España

Social services and the fourth (limp) leg of the Welfare State in Spain

José Adelantado¹

Resumen: Si hasta los años ochenta, los servicios sociales eran considerados como el sexto sistema de protección social, a partir de la crisis instaurada en los años noventa, el debate sobre este sector entró en la agenda política y académica superando el abordaje residual ocurrido hasta ese entonces. Tal hecho se debe a la incapacidad de la sociedad salarial en garantizar el pleno empleo y, en consecuencia, mantener la seguridad colectiva mediante el trabajo para todos. Este texto debate como el agotamiento de los derechos contributivos transfiere a los sistemas asistenciales la necesidad de hacer frente a la creciente pobreza y la ampliación del desempleo. La publicación, en el 2004, del Libro Blanco coincide con un amplio debate sobre los servicios sociales como un derecho universal con las mismas garantías jurídicas que asisten a la educación, la salud y las prestaciones no contributivas. La certificación y la concretización del derecho a la ciudadanía, en esa línea ofrecen tanto la posibilidad de adaptarse a los nuevos riesgos sociales cuanto a la oportunidad de superar el modelo burocrático y asistencialista que todavía predomina en las políticas sociales españolas.

Palabras clave: Estado de Bienestar; servicios sociales; protección social; ciudadanía; España.

Introducción

Durante los años ochenta los servicios sociales estaban considerados como el “sexto” sistema de protección social y académicamente ocupaban un espacio residual con relación a la sanidad, la educación, la vivienda, la seguridad social y la garantía de rentas. Aún así, a principios de los noventa, al manifestarse la incapacidad de la sociedad salarial para garantizar la seguridad colectiva mediante la plena ocupación, este sector de la política social entra en la agenda política y académica. El agotamiento de los derechos contributivos traslada a los sistemas asistenciales la necesidad de hacer frente a una pobreza y exclusión laboral y social en aumento.

La publicación en diciembre de 2004 del Libro Blanco sobre Atención a las personas en situación de dependencia, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, vino a coincidir con un amplio debate en el sector de los servicios sociales sobre la necesidad de establecer un derecho universal a tales servicios con las mismas garantías jurídicas que asisten a la educación, la sanidad, o las prestaciones no

¹ Departamento de Sociología - Universidad Autónoma de Barcelona.
E-mail - Jose.Adelantado@uab.cat

contributivas, es decir, como la cuarta pata del Estado del Bienestar. La sustantivación de tal derecho de ciudadanía ofrece tanto la oportunidad de adaptarse a los nuevos riesgos sociales, como la oportunidad de superar el modelo burocrático, familista y asistencial que aún se arrastra.

Principales rasgos del actual sistema de servicios sociales

Desde la perspectiva de las instituciones públicas, las políticas sociales pueden definirse como la respuesta a dos preguntas: ¿qué hacer? y ¿cómo hacerlo? La primera hace referencia a la dimensión sustantiva o de contenido de sus intervenciones sobre la realidad social (necesidades a cubrir, intensidad y extensión). La segunda se centra en los instrumentos de esta intervención, en la dimensión operativa de las políticas (gestión, formas de provisión, organización y gestión de los servicios, pautas de interacción entre actores diversos, públicos y privados).

La dimensión sustantiva del régimen de asistencia social mediterráneo, en el que se encuadra España, se caracteriza por los rasgos siguientes:

1. Es un sistema dualista de mantenimiento de rentas donde las prestaciones más elevadas se asignan a los grupos sociales con fuerte relación con el mercado de trabajo formal, al mismo tiempo que prestaciones discrecionales o escasas van a parar al resto de población.
2. Ausencia de una red pública de seguridad de ingresos; el rasgo más característico es la inexistencia de un programa estatal de asistencia que proporcione prestaciones a todas las personas carentes de recursos suficientes. A pesar de los amplios compromisos constitucionales, no se ha desarrollado una legislación específica sobre el bienestar social y no existen criterios para delimitar un nivel mínimo de subsistencia.
3. La oferta de recursos con financiación pública, de residencias, centros de día o de atención a domicilio se sitúa muy por debajo de la media europea. Por este motivo la mayor parte de la atención recae sobre la familia, y especialmente las mujeres se acaban encargando del cuidado de las personas dependientes. La asistencia social tiene poca proyección en el seno de la seguridad social, y las subvenciones asistenciales a la tercera edad, personas con discapacidades o en paro y familias necesitadas son inferiores a la media europea. A la escasa financiación del sistema cabe añadir la tendencia tanto del gobierno central como de los autonómicos en reducir su esfuerzo presupuestario, recayendo progresivamente en mayor proporción en los gobiernos locales.
4. Es un sistema de provisión gratuita, basado en la comprobación de los medios al mismo tiempo estricta e informal, al que se le dedican recursos

escasos, lo que deja un amplio campo de intervención al sector privado lucrativo, y a la iniciativa social-comunitaria.

La dimensión operativa tiene los siguientes rasgos:

1. Existen diferencias regionales muy considerables, tanto en el volumen y la calidad de los servicios de bienestar como en las formas de gestión. Pese a que el desarrollo normativo, por parte de las Comunidades Autónomas, establecía un sistema con muchas coincidencias entre ellas, en la práctica el actual sistema de servicios sociales se podría considerar que está constituido por 17 subsistemas construidos en función de la voluntad política de las autoridades públicas, la asunción de competencias en la materia y las posibilidades de financiación. Así, en función del lugar donde se vive se dispone de unos u otros servicios y equipamientos y también en función de ello la ciudadanía debe participar en mayor o menos medida en el gasto del servicio prestado. Existen diferentes subsistemas, cada uno de los cuales combina de forma particular la coexistencia de recursos de titularidad pública y de titularidad privada. Por ejemplo, en los servicios a la tercera edad hay subsistemas basados en una amplia oferta pública como Castilla-León (donde la oferta pública de plazas en centros residenciales triplica la oferta privada) y subsistemas basados en el mercado como es el caso de Valencia (donde el número de plazas en centros residenciales privados es casi tres veces la suma de plazas públicas y concertadas).
2. Tiene una estructura de relaciones entre administraciones públicas, sector privado y organizaciones voluntarias (de cariz benéfico y religiosos) basada en el particularismo y el patronazgo político, donde la coordinación y la concertación de políticas entre el sector público y el privado es relativamente débil.
3. La fragmentación institucional es muy elevada, lo que junto con una cierta descentralización plantea problemas de coordinación entre niveles, y se observa a escala local cierta discrecionalidad (como es el caso de los pagos individuales de emergencia).
4. Persistencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, sobre la base de unos aparatos administrativos de lógica, muchas veces más pre-weberiana que racional-burocrática, y de un modelo de liderazgo político aún arraigado en una concepción patrimonial del estado.

España ha incrementado en los últimos años el gasto en los servicios sociales, aún así, la infradotación de recursos financieros y humanos, y la escasa valorización institucional y política del área, se convierten en elementos debilitadores del sistema. El trabajo de los profesionales presenta una creciente complejidad debido a las situaciones

que enfrenta junto a un proceso paralelo de devaluación de la tarea. La burocratización de la atención genera una sobrecarga de trabajo y muchas veces ocupa la mayor parte del tiempo de los profesionales en gestionar recursos y formularios. De aquí la demanda persistente de simplificar los modelos de gestión a través de los avances tecnológicos y de la unificación de formularios y requisitos para los diferentes niveles de atención y sectores del bienestar directamente relacionados.

La percepción de los profesionales sobre su práctica cotidiana en muchos casos se ve afectada por la falta de marcos de referencia, por cierta sensación de abandono y desprestigio, por un trabajo sin pautas claras en cuanto a actuaciones estratégicas que permita la planificación y la prevención. Esta situación genera la sensación de trabajar más sobre las consecuencias que sobre las causas de los problemas. En territorios rurales estas percepciones se ven empeoradas por el aislamiento profesional y en los urbanos por la constante aparición de nuevas necesidades que requieren atención inmediata. La desvalorización institucional y del trabajo profesional se traduce para muchos en un tratamiento del área como instrumento de políticas clientelares por parte de los sectores políticos. En los discursos de los profesionales se percibe cierta soledad ante los problemas a enfrentar crecientes en número y complejidad lo que genera sobrecarga laboral, polivalencia profesional sin los recursos formativos y el tiempo adecuado en un contexto de creciente inestabilidad en las condiciones de trabajo.

Viejos problemas y nuevas necesidades. Los Servicios Sociales ante el cambio social

Desde hace por lo menos dos décadas asistimos a un cambio de época. Las principales coordenadas socioeconómicas y culturales que fundamentaron durante más de medio siglo la sociedad industrial se están transformando a un ritmo acelerado. El impacto de los cambios tecnológicos ha modificado considerablemente los parámetros del industrialismo. Se han transformado las estructuras fordistas, y conceptos como homogeneidad, estabilidad y continuidad se han sustituido por fragmentación, adaptabilidad y movilidad. Incluso la misma idea de trabajo como elemento estructurante de la vida y del conjunto de relaciones, inserciones y derechos sociales está en cuestión. Sobre todo el trabajo asalariado, ya que su precarización pierde sentido como proyecto vital, al tiempo que otras formas de trabajo como el doméstico y familiar o el voluntario, cobran relevancia como ocupaciones socialmente útiles. Así mismo, no son cambios menores el debilitamiento protector del Estado del Bienestar, la fragmentación de los grupos sociales y la individualización de las relaciones (hasta el aislamiento social), el incremento de la esperanza de vida y de las necesidades sociales de las personas mayores, o el fenómeno migratorio. Se trata de profundas mutaciones sociales que reestructuran las desigualdades en torno a:

La diversificación multidimensional de la sociedad

a. La diversificación étnica y cultural derivada de la inmigración de los países del sur, ante la ausencia de estrategias de ciudadanía política de base residencial, genera un escenario donde muchas personas inmigrantes se hacen vulnerables a dinámicas de precarización vital (legal, relacional, afectiva, laboral y urbana). b. El cambio en la composición étnica de la población, con una realidad juvenil que reclama estrategias de afirmación y caminos de emancipación. c. La pluralidad de formas de convivencia familiar y el incremento de la monoparentalidad en sectores populares. La erosión del modelo patriarcal, al lado de la debilidad relativa de las políticas de educación infantil y de atención a la vejez, y al lado de las todavía fuertes dificultades de articulación entre familia y ocupación de calidad, propician nuevas dinámicas de riesgo social que afectan sobre todo a diversos colectivos de mujeres.

El impacto sobre el empleo de la economía postindustrial

a. Las trayectorias lineales y rápidas de los jóvenes hacia la ocupación industrial asalariada son hoy residuales. Los itinerarios de inserción recorridos por jóvenes con carencias formativas básicas, y resortes de aprendizaje débiles (que dan acceso sólo a ocupaciones eventuales, frágiles y no generadoras de vínculos grupales o comunitarios) constituyen unas condiciones propicias para un nuevo espacio de vulnerabilidad juvenil a la exclusión. b. La irreversible flexibilidad de los procesos productivos en la economía informacional ha servido de argumento para impulsar procesos de desregulación laboral, con erosión de derechos y debilitamiento de los esquemas de protección social vinculados al mercado de trabajo asalariado. Ello ha generado nuevos espacios de riesgo de exclusión, que afectan sobre todo a personas adultas con responsabilidades familiares, y a las mujeres de forma especialmente intensa.

Los déficits de inclusividad del Estado del Bienestar

Han ido apareciendo, de un lado, nuevas desigualdades vinculadas a una concepción poco integradora de algunas políticas clásicas del Estado del Bienestar. Por ejemplo, la reducción selectiva de los niveles de prestaciones contributivas (sobre todo en el caso del seguro de desempleo), combinada con estrategias de desplazamiento de un buen número de personas hacia subsidios asistenciales. O bien las importantes cifras de no graduación en el sistema educativo reglado, con un nítido sesgo de clase social. Se ha ido consolidando, de otro lado, el carácter poco inclusivo de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil: por ejemplo, los mercados de suelo y de vivienda. Hecho que provoca grandes dificultades de acceso y el mantenimiento de pautas de segregación social en el territorio.

Por último, los servicios sociales han operado mayoritariamente desde concepciones selectivas, no universales, reactivas y de corte asistencial. Eso ha provocado importantes déficits de cobertura pública de necesidades de atención personal, la resolución de las cuales se desplaza al mercado en las capas de rentas altas, o se internaliza en un ámbito familiar sobrecargado (con enormes impactos para las mujeres) en el resto de la sociedad.

Los ejes de debate en torno al actual sistema de servicios sociales

En muchos casos las políticas sociales han sido un factor importante para potenciar aspectos positivos de los cambios sociales producidos en las últimas décadas como son los avances en la igualdad de género, el aumento de la esperanza de vida, el acceso más generalizado a prestaciones sociales, etc. Sin embargo, son claras las limitaciones del sistema tanto para resolver antiguas problemáticas como para dar respuesta a nuevas situaciones sociales. De esta manera, situaciones complejas como la violencia escolar y de género, la plena integración de las personas inmigradas o la atención de las personas dependientes entre otras, se suman a un contexto de aumento de necesidades relacionadas por una mayor vulnerabilidad social que se traduce en una débil efectividad sobre la mejora en el bienestar de las personas. Por otro lado, el sistema público de Servicios Sociales español ha crecido y se ha fortalecido, pero problemas en su estructura, organización y funcionamiento hacen necesaria una revisión para adecuarlo al contexto al que tiene que hacer frente. Desde el mundo académico y profesional han surgido propuestas y debates en torno a estos cambios que se pueden agrupar en los siguientes aspectos:

El acceso a la atención social como derecho subjetivo

Pese al importante desarrollo del sistema público de servicios sociales desde el advenimiento de la democracia, España se caracteriza, como otros países del régimen de bienestar mediterráneo por una fuerte presencia de componentes familiares o informales para la provisión de servicios de atención social llevado adelante mayoritariamente por las mujeres. Este factor familiarista en la conformación histórica del sistema se conjugó con una tradición asistencialista basada en políticas de caridad ligadas al peso de la iglesia en las ayudas sociales, lo que dificultó el desarrollo del sistema sobre una concepción de derecho subjetivo. De aquí la fuerte vulnerabilidad del sistema español en relación con los cambios en las configuraciones familiares y la reincorporación de la mujer al mercado de trabajo remunerado.

Se plantea, entonces, una equiparación con el sistema sanitario y educativo donde el derecho universal ha implicado su consolidación, ha impedido su estigmatización y es garantía de calidad. Los sistemas de copago para algunas prestaciones, por ejemplo, también plantean la

discusión sobre la verdadera universalización de los servicios entendida como la inexistencia de barreras de acceso. Se argumenta entonces que una real universalización del sistema exigiría su reconocimiento y garantía a través de una definición clara en un catálogo de prestaciones básicas que a la vez establezca los mecanismos para hacerlas exigibles.

Dentro de esta discusión cabe señalar la aparición de una nueva generación de Leyes autonómicas de Servicios Sociales a partir del año 2003 que buscan garantizar esta responsabilidad pública desde la competencia autonómica. Es el caso de la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales de Aragón, Asturias, Madrid y Cataluña. También la Ley de Autonomía personal y atención a las personas con dependencia y a familias significa un avance en el reconocimiento del derecho subjetivo a escala estatal², aunque las críticas se centran en que esta garantía queda limitada a una situación que en todo, debería enmarcarse en una ley general de servicios sociales.

Un sistema público y universal de servicios sociales

En relación con el reconocimiento de la atención social como derecho subjetivo se reabre con fuerza el debate sobre la universalización de este derecho. En este sentido, se focaliza la atención sobre los beneficiarios de este reconocimiento legislativo y por el acceso real a los servicios. Desde los discursos académicos y técnicos se argumenta que a diferencia del sistema de salud o el educativo que garantizan la atención a todas las personas que vivan en el territorio español, el sistema de servicios sociales no responde a este criterio. Aún más, los estudios sobre el sistema marcan la tendencia al aumento de la precariedad de las prestaciones y consecuentemente a los requisitos de acceso y control, quedando fuera usuarios potenciales. En muchos casos las intervenciones se encuentran con un sistema que impone barreras de acceso sobre recursos a colectivos que necesitan recibirlos para normalizar su situación. Por ejemplo el no poseer una residencia formal o incluso ciudadanía recorta el acceso a determinadas prestaciones donde en un contexto de fuerte inmigración estas limitaciones son especialmente cuestionables.

La necesidad de una ley básica estatal

En directa relación con los puntos anteriores se introduce la discusión sobre la necesidad de una ley marco de base estatal que reconozca el Sistema Público de Servicios Sociales. El debate fuertemente impulsado desde el ámbito profesional se centra en la

² El gasto estimado para la atención de la dependencia pasará del 0,33% del PIB actual a 1,5% del PIB en 2015. El nuevo Sistema Nacional de Dependencia será financiado por el Estado, las CC.AA y los usuarios. Proyecciones Oficina Económica del Presidente. Septiembre 2006.

necesidad de establecer la responsabilidad pública del Estado como garante de los derechos en el acceso a los servicios y establecer la regulación de los servicios prestados por entidades privadas. Su inexistencia se visualiza como un vacío normativo que dificulta la universalización de servicios como garantía de derechos en la totalidad del territorio español y la regulación de la atención social en su conjunto. Desde esta perspectiva, se sostiene que una ley marco de nivel estatal facilitaría configurar un sistema público de servicios sociales integrado a partir de la conjugación de la diversidad de acciones y servicios que garantice mínimos de atención en todo el estado a través de un catálogo de servicios y prestaciones. Se argumenta que la competencia exclusiva de las CCAA en materia de Servicios Sociales y la ausencia de una normativa estatal básica no ha facilitado la construcción de este conjunto de derechos y garantías de prestaciones mínimas en todo el territorio español.

Sistema de financiación de base impositiva

Desde los discursos que asumen que el sistema público de Servicios Sociales debe constituirse como cuarto pilar del Estado de Bienestar, a la par del sistema educativo, sanitario y de pensiones, aparece la necesidad de renovar los marcos legales y también los financieros. El sistema educativo y el sanitario reposan sobre una financiación derivada de impuestos estatales, situación dispar con el sistema de atención social ya que su financiamiento deriva de partidas presupuestarias establecidas anualmente. Desde aquí se plantea la contradicción entre el discurso de una red pública de Servicios Sociales y la realidad basada en un sistema mixto desigual sin soporte económico o prestacional. Se entiende que la modernización de los servicios sociales implica el desarrollo de una organización y financiación más transparente y eficaz a la par de un incremento de la variedad y calidad de los servicios. El argumento sostiene que equiparar el sistema con las otras ramas del bienestar significa dotarlo en equipamientos, recursos humanos y financieros a partir de un plan de dotaciones presupuestarias e inversiones plurianuales y además garantizar un sistema de financiación estable a través de impuestos.

Prevención, trabajo comunitario y participación

Entender las situaciones de vulnerabilidad social a través del concepto de exclusión social es asumir que no se trata de “pobreza económica” (aunque lo contiene) sino que se refiere a situaciones que dificultan el acceso a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción socio-comunitaria y en muchos casos a los sistemas preestablecidos de protección social. Estas situaciones se cruzan con otros ejes como el género, el origen étnico o la edad que agudizan en muchos casos las situaciones de vulnerabilidad social. Desde esta perspectiva se entiende

que el desarrollo de la política social debe darse sobre la base de estrategias y políticas de prevención que actúen sobre las causas de vulnerabilidad social y no exclusivamente sobre sus manifestaciones teniendo en cuenta las diversas situaciones en cada territorio. Por otra parte se incorpora la perspectiva integral en la aplicación y diseño de las políticas para evitar la fragmentación de la intervención por sectores más vinculados a las formas administrativas que a la naturaleza del problema.

Este enfoque está relacionado con la recuperación de la perspectiva comunitaria en las políticas sociales ya que favorece la detección de necesidades y recursos a partir de la proximidad y la implicación de los diferentes actores sociales. La ventaja de las políticas de proximidad en los servicios sociales reside en que permiten “ajustar” el sistema a las necesidades de su entorno, detectar estas necesidades pero también identificar y dinamizar los recursos de la propia comunidad. Así, existe así un nuevo impulso de las políticas sociales que buscan generar intervenciones que tengan en cuenta al tejido asociativo y al conjunto de los ciudadanos como agentes activos de las políticas. Esta visión se funda en la idea de una comunidad activa y participativa en la resolución de sus problemas. De aquí la importancia de garantizar que los mecanismos de participación generen auténticos espacios de decisión y debate. A través de este enfoque se desarrollan también las políticas preventivas y comunitarias al posibilitar identificar y potenciar los recursos de la propia comunidad. Las visiones contrapuestas aparecen cuando se trata de definir los límites de la participación en relación con funciones determinadas. Algunos planteamientos asumen el papel consultivo de la participación y otros defienden que la participación se incorpore en todas las fases de las intervenciones: planificación, seguimiento, evaluación o gestión de los planes y programas.

La regulación como responsabilidad pública

La privatización del sistema se ha profundizado por la insuficiencia de prestaciones públicas frente a la reformulación del papel de la mujer en las tareas de cuidado, por una concepción que valora positivamente la capacidad gestora de la esfera del mercado y en otras ocasiones ha aumentado por la transformación de muchas ONG's en empresas de servicio. Estas tendencias sumadas a la ausencia de un sistema de regulación pública facilitan la mercantilización de los derechos. Se profundiza una visión mercantilista de los servicios sociales en lugar de identificarse como derechos. De esta manera su regulación se establece por las reglas del mercado que establece estándares de calidad sobre criterios monetarios.

Es así como frente a la fuerte privatización del sistema y a la ausencia de un sistema de regulación pública, desde la esfera profesional se reaviva el debate sobre el desarrollo de mecanismos de regulación pública sobre las prestaciones concertadas y sobre la acción privada en cuanto a la calidad del servicio y a la formación y contratación del

personal. Así se vuelve sobre el principio de responsabilidad pública en cuanto a garantía de derechos que se materializa en garantía de calidad y cantidad de una oferta pública de prestaciones de servicios sociales con el correspondiente compromiso sobre los recursos necesarios. Asimismo esta responsabilidad se extiende sobre la acción privada al asumir la regulación de los servicios sociales en su conjunto.

Descentralización y coordinación

A partir de la restauración democrática y la conformación de las Comunidades Autónomas el sistema público de servicios sociales ha vivido un fuerte proceso descentralizador en su dimensión político territorial. Las normativas trasladaron poder y recursos a las Comunidades Autónomas a partir de la competencia exclusiva en esta materia. Este proceso fortaleció la descentralización, pero también la limitó en este nivel ya que no hubo tratamiento equivalente para el ámbito más próximo de atención, que son los municipios. Históricamente el nivel local fue el motor de desarrollo del entramado de servicios públicos de atención social aún sin contar con el marco competencial, ni financiero suficiente.

Desde el sector público y académico se habla del beneficio de la descentralización y el desarrollo de las políticas de proximidad siempre y cuando conlleve la dotación de recursos humanos y financieros para evitar las diferencias espaciales en derechos y recursos. Es decir, la territorialización de los servicios y las políticas de proximidad se ven beneficiados de un proceso de descentralización territorial, sin embargo si no está acompañada de una verdadera derivación de recursos y competencias se pueden profundizar desequilibrios territoriales. Actualmente la dicotomía competencial entre servicios comunitarios (municipales) y especializados (CCAA) tampoco parece adecuada para seguir principios de atención integrales si no es apoyada por medidas de coordinación eficientes.

Algunos autores plantean la necesidad de impulsar un nuevo proceso centralizador en ámbitos de escala intermedia para desarrollar programas regionales, (por ej. en el nivel provincial) que complemente la descentralización anterior sin perder la dimensión de proximidad. De esta forma se contrarrestaría el impacto de la atomización excesiva derivada de la existencia de múltiples pequeños municipios y la posible dispersión de las políticas a nivel regional con superposiciones programáticas e institucionales.

Transversalidad, coordinación e integralidad

Si bien el esfuerzo por parte de las tres administraciones para llevar a cabo el desarrollo de los servicios sociales es considerable, la distribución de competencias ha potenciado la diversificación de acciones y ha producido servicios sociales diferenciados y paralelos. La

fragmentación institucional es muy elevada y plantea problemas de coordinación multinivel. Por lo tanto, en cuanto a la organización del trabajo, desde los diferentes actores del sistema se reafirma el objetivo de configurar un Sistema Público de Servicios Sociales globalizador. Donde las diversas actuaciones y programas se trabajen integralmente para impedir la ultra-fragmentación de programas derivado del complejo entramado competencial. Existe también la dificultad generada por la segmentación de intervenciones y de la división del trabajo por áreas en lugar de objetivos o necesidades de la persona, grupo o comunidad atendida. Esta característica se relaciona con unas dinámicas de funcionamiento del sistema donde ha prevalecido la lógica burocrática frente a la orientación hacia la persona, una delimitación competencial difusa y una débil coordinación con otros sectores del bienestar (educación, sanidad, formación profesional, vivienda...) y entre diferentes niveles administrativos (Comunidad Autónoma -atención especializada- y Ayuntamientos -atención primaria-) De aquí la demanda, especialmente desde los sectores técnicos, de desarrollar instrumentos de coordinación hacia el interior del sistema de servicios sociales y entre niveles de administración. Además de lo que se gestione de forma directa por los sistemas públicos también cabe contar con las entidades voluntarias de acción polivalente y libres de compartimentación funcional.

Conclusiones

En síntesis, el sistema actual de servicios sociales es un sistema mixto por su historia, evolución reciente y por el tipo de necesidades que trata de satisfacer. Pero a este sistema mixto le falta universalidad en cuanto a derechos, intensidad protectora en cuanto a contenido, equidad territorial en cuanto a recursos y requisitos de accesibilidad y una elevada capacidad de coordinación interna y con otros dispositivos protectores.

La consolidación del sistema Público de Servicios Sociales depende también de la visualización que tengan de él los ciudadanos. Es decir, que deben ser percibidos como otros servicios públicos de calidad a través de la mejora de equipamientos, de la calidad de atención. Medidas como la simplificación de los procedimientos facilitan la gestión interna y también la atención tendiendo a procesos que favorezcan la implantación de la "ventanilla única" con una atención orientada al ciudadano.

Abstract: If until the 1980s social services were considered the sixth system of social protection, since the crisis of the 1990s, the debate about this sector has entered the political and academic agenda and overcome the residual approach found until then. This must be related to the inability of the "salaried society" to guarantee full employment and, as a consequence, maintain collective security through employment for all. This paper debates how the weakening of rights based on worker contributions transfers to the social assistance systems the need to confront growing poverty and unemployment. The publication, in 2004, of the White Book, coincides with a broad debate about social services as a universal right with the same legal guarantees as education, healthcare and benefits not

based on contributions. The enactment and concretization of the right of citizenship, offer both the possibility to adapt to new social risks as well as the opportunity to overcome the bureaucratic and assistential model that still predominates in Spanish social policies.

Key words: Welfare State; Social services; social protection; citizenship; Spain.