

---

## PRESENTACIÓN

***Quaderns de Ciències Socials*** es una publicación trimestral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Valencia. Su objetivo es divulgar las investigaciones realizadas en el seno de las titulaciones que agrupa la mencionada Facultad y, consiguientemente, en sus diversas áreas de conocimiento -Sociología, Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Economía Aplicada, Organización de Empresas y Trabajo Social-.

Esta publicación pretende dar a conocer y difundir los resultados de investigación mediante un doble proceso que conjugará, por una parte, la edición y, por otra, la discusión de dichos resultados. Para ello se seguirá el siguiente procedimiento:

Selección de los trabajos de investigación y **publicación del número de Quaderns**.

Convocatoria de un **seminario de trabajo** en la que se presentará y discutirá la investigación publicada. Esta reunión será convocada por el Consejo de Redacción y anunciada en el propio ejemplar de la publicación y a través de carteles. Generalmente, la sesión se celebrará en el plazo del mes siguiente a la publicación del cuaderno y su estructura será la de un seminario abierto, con una breve exposición inicial por parte de los autores publicados y el posterior debate. A estas reuniones se convocará a todos los miembros de la Facultad, aunque la invitación se hará extensiva a todos los interesados mediante su difusión en diferentes medios de comunicación.

***Quaderns de Ciències Socials*** aspira a convertirse en un medio idóneo para la publicación de los primeros resultados de proyectos de investigación recientemente concluidos o en curso de realización, así como de investigaciones vinculadas a Tesis Doctorales u otros trabajos de investigación en el marco del Tercer Ciclo. Confiamos en que esta línea de trabajo de ***Quaderns*** sea atractiva, recoja vuestra atención y pueda potenciar la transmisión de resultados de investigación entre diferentes áreas y afianzar la participación de todos.

---



---

## **Resumen**

El trabajo que aquí se presenta es un resumen adaptado de la tesis de la autora “Un análisis del sistema de protección social de la Comunidad Valenciana”, que fue leída en junio de 2004 y dirigida por la Dra. Inmaculada Serra Yoldi.

El objetivo de la investigación es indagar en el sistema de protección social tal como se configura en nuestra Comunidad, respecto a dos subsistemas específicos, la Seguridad Social y los Servicios Sociales. El análisis se ha realizado desde una perspectiva de integración metodológica: cuantitativa mediante el diseño y desarrollo de un sistema de indicadores sociales, y cualitativa mediante el análisis del discurso de los agentes sociales relacionados con la protección.

### **Palabras clave:**

Protección social, Estado del bienestar, indicadores sociales.

---

---

# ***El sistema de protección social en la Comunidad Valenciana.***

*Maria Jesús Felipe Tío*

*Departament de Sociologia i Antropologia Social*

*Facultat de Ciències Socials*

*Universitat de València*

*maria.j.felipe@uv.es*

## **INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas del siglo XX pocos temas han sido más debatidos y han generado más literatura general y especializada que la protección social y el Estado del bienestar.<sup>1</sup> Las razones de este interés son numerosas. Nos afecta a todos en los ámbitos más personales y privados de nuestra vida, los de la subsistencia y el bienestar; la construcción de un sistema de protección a las personas es un logro de las sociedades avanzadas, que se ha desarrollado no sin esfuerzo, crisis y numerosos conflictos, algunos de ellos todavía hoy sin resolver; el coste de ese sistema supone una gran inversión que afecta en nuestras sociedades a numerosas áreas de la vida comunitaria, como por ejemplo la económica, la fiscal o la presupuestaria. A pesar de ello la desigualdad social sigue siendo considerable. Los partidos políticos han convertido al Estado del bienestar en el centro de sus programas y debates electorales por la trascendencia que las políticas sociales tienen para la ciudadanía. Además, los cambios demográficos y sociales a los que estamos asistiendo contribuyen a que las necesidades de las personas aumenten y, por ende, las demandas de una mayor y mejor protección.

Todo esto conforma un conjunto de intereses, actitudes, reivindicaciones y medidas de sumo interés político-social y de gran actualidad, a pesar de que los inicios del Estado del bienestar se remontan a finales del siglo XIX.

---

<sup>1</sup> En este trabajo se ha optado por la grafía *Estado del bienestar*, frente a otras también utilizadas como *Estado del Bienestar*, o *estado del bienestar*, por entender que ella responde más al significado del concepto: *Estado* con mayúscula como entidad política nacional y *del bienestar*, con minúscula al hacer referencia a su objeto, a lo concreto de su acción, es decir, al bien-estar de la ciudadanía.

Por otra parte, la importancia de la protección social es innegable en nuestras modernas sociedades, tanto como lo fue en anteriores épocas. En cualquier momento de nuestras vidas, ahora y siempre, cualquiera de nosotros podemos encontrarnos ante situaciones en las que precisamos de apoyos exteriores para superarlas. La protección social no es sólo para algunas personas, aunque sí es cierto que es más para unas que para otras. El hecho de que exista desigualdad social es la razón por la que los sistemas de protección pueden ser más útiles para algunos colectivos que para otros, pero siempre tendrán que existir porque nunca podremos resolver todos nuestros problemas individualmente. En alguna ocasión necesitaremos de apoyos, orientación o cuidados ajenos, porque a lo largo de la vida se suceden los acontecimientos, unas veces trágicos como una enfermedad, un accidente en el trabajo, la pérdida del empleo, otras veces naturales como la edad avanzada, el necesario cuidado de nuestros hijos/as, el fallecimiento de la persona que aporta los ingresos a nuestra familia, etc. En esas ocasiones, puede ocurrir que nuestras propias capacidades, las de nuestro entorno y las de nuestros familiares no sean suficientes.

Es entonces cuando se hace necesario que otros mecanismos se activen para que no perdamos esos derechos básicos (tener ingresos para cubrir los gastos básicos, cuidar nuestra salud, vivir en nuestro hogar...) que ejercemos con naturalidad cuando todo va bien, y que se convierten en metas difíciles de lograr cuando algo esencial falla a nuestro alrededor. Son las instituciones que trascienden lo privado las que, en esos momentos, tienen que velar por asegurar el bienestar de las personas y la existencia de unos mínimos, aunque imprescindibles, recursos que nos permitan seguir viviendo como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

Con todo, además de que la protección social beneficia a todas las personas, no debemos olvidar que también nos incumbe a todos. Sin el ejercicio de la solidaridad la existencia de los Estados del bienestar no sería posible, y como esa solidaridad no surge espontáneamente en nuestras complejas sociedades, es por lo que los poderes públicos asumen la responsabilidad de generarla.

Así, las personas que trabajan ayudan a las que no lo pueden hacer, a las enfermas, a las que han quedado sin sustento, y mediante nuestros impuestos

se sufragan los gastos de los servicios que sirven para procurar el bienestar y la superación de los problemas de las personas que se encuentran en peores condiciones. A su vez, las personas que ahora están colaborando, cuando lo necesiten, recibirán apoyo de los demás. Esta corresponsabilidad exige de una compleja organización, cuya responsabilidad política la asume el Estado, basándose en el principio de que el bienestar del individuo depende del de la colectividad. Indudablemente, este funcionamiento contribuye a la cohesión y a la paz social.

Esta es la base de los sistemas de protección, y de los valores que sustentan los diferentes Estados del bienestar, entre ellos especialmente la solidaridad y la redistribución para hacer más igualitarias nuestras comunidades, pero también la seguridad ante los riesgos, la justicia social o la atención a los sectores más desfavorecidos.

### **El concepto de protección social**

La utilización del concepto de protección social es relativamente reciente. Es un término utilizado y difundido en la documentación de la Unión Europea desde los años 80 y que asume nuestra normativa nacional de forma irregular, utilizándolo a veces como sinónimo de Seguridad Social o de asistencia social, o como referencia al conjunto de estas dos (Alarcón, 1996: 19, Fernández, 2002: 33-35 y Márquez, 2002: 152).

Se escribe “protección social” con minúscula cuando no nos estamos refiriendo a un sistema institucional u orgánico, sino a un conjunto de actuaciones que pueden realizarse por una diversidad de entes públicos o privados para proteger a las personas de una serie de riesgos o contingencias. La responsabilidad fundamental de ese sistema es pública por imperativo constitucional legal.

La base de la responsabilidad pública de la protección social viene fundamentada normativamente en nuestra Constitución, donde en el capítulo III, dedicado a los Principios Rectores de la Política Social y Económica, figuran una serie de normas clave para la cuestión que nos ocupa: el artículo 41 referido a la Seguridad Social, el 43 a la protección de la salud, el 39 sobre protección

de la familia y los menores, el 49 sobre protección de las personas con alguna discapacidad y el 50 sobre la tercera edad y los servicios sociales específicos para ella.

Los intentos doctrinales de definir el término se han realizado tomando la noción de la Seguridad Social como referencia, aunque en realidad protección social es un concepto que engloba la Seguridad Social y lo amplía. Sin embargo, es cierto que ya el Informe Beveridge (1942) hacía referencia a la *Seguridad Social y materias afines*, lo que sitúa a esa organización como núcleo y las “materias afines” como complementarias de ella. Esta es la perspectiva que encontramos en Márquez (2002: 159), quien justifica el papel central de la Seguridad Social en varias razones: es el instrumento de protección más consolidado, ha servido de origen a otros medios de protección que se han desgajado de ella, como la asistencia sanitaria o los servicios sociales, y constituye el modelo de referencia de otros instrumentos de protección que pretenden complementarla, como son las prestaciones voluntarias o las privadas. Otros criterios que apoyan la consideración de la Seguridad Social como núcleo duro de la protección social, son que ésta dispone del mayor volumen de recursos económicos para hacer frente a sus prestaciones y que sus rasgos definitorios coinciden en la mayoría de los países del entorno (Fernández, 2002: 32).

Podemos definir la protección social como el conjunto de sistemas de transferencia colectiva concebidos para proteger a las personas contra los riesgos sociales (Rojo, 1996: 94), o como aquellas intervenciones de instituciones públicas o privadas destinadas a aliviar a las familias y a las personas de las cargas que representan determinados tipos de riesgo o necesidad, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo recíproco ni individual (EUROSTAT, 2003: 7).

En nuestro país la protección social comprende: la Seguridad Social, que cubre las contingencias de enfermedad, vejez, invalidez, accidentes y enfermedades profesionales, supervivencia, maternidad, familia o desempleo; los Servicios Sociales que atienden las situaciones de pobreza, exclusión, y las necesidades de colectivos específicos (personas mayores, mujeres, menores,

discapacitados, toxicómanos, etc.); la Sanidad, y un conjunto de medidas de apoyo al empleo, a la vivienda y otras. El SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), en su Manual de 1996, considera prestaciones de protección social, además de las mencionadas, las ayudas por actos violentos, por calamidades naturales, la ayuda judicial, etc., y define el gasto en protección social como *“todo gasto ocasionado por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares de la aparición o de la existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida en que este gasto da lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario”* (pag. 206).

El sistema de protección social junto al sistema educativo conforman el Estado del bienestar, y éste junto a las políticas relativas al deporte y el ocio, el medio ambiente, la cultura, el patrimonio histórico-artístico y la defensa de los consumidores supondría el conjunto de la política social, o lo que Alarcón (1996: 24-25) denomina el “programa social” que la Constitución encomienda a nuestro Estado, como Estado social y democrático de Derecho.

En lo que concierne a los valores referidos a la protección social conviene destacar que el artículo 41 de la Constitución referido a la Seguridad social, señala a ésta como un régimen público para todos los ciudadanos (universalidad), que debe garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes (suficiencia), ante situaciones de necesidad (generalidad objetiva). Este planteamiento nos conduce a dos valores fundamentales, el de la solidaridad, y el de la seguridad, lo que nos llevaría a afirmar que *todos*, representados por el Estado, debemos proteger de forma adecuada a *todos*, por el principio de universalidad, frente a las situaciones de riesgo y necesidad.

La solidaridad constituye la base moral de los actuales sistemas de protección, entendida como primacía de los intereses generales sobre los particulares frente a las situaciones de inseguridad (Picó, 1996: 37). Es uno de los principios básicos de todas las instituciones de protección, que se concreta en la idea de que la protección frente a los riesgos sociales debe ser financiada en proporción a los recursos con los que cuentan los distintos sectores de la comunidad. La expresión política de esa solidaridad la realiza el Estado,

dado que ésta no se produce espontáneamente en la sociedad. Así, mediante la facultad redistributiva del Estado social representada por la política fiscal, todos los ciudadanos contribuimos a un sistema basado en los principios de igualdad y progresividad, y el Estado realiza una asignación equitativa de los recursos sociales.

Estos principios se materializan a través de la financiación de los componentes del sistema de protección social: mediante los impuestos se financian los Servicios Sociales, así como la modalidad no contributiva de la Seguridad Social en cuanto a pensiones, prestaciones familiares o subsidios de desempleo, y los complementos de mínimos de las pensiones, éstos basados en el principio de garantía de la suficiencia de las prestaciones que debe primar al de contributividad.

Así mismo, la solidaridad también está presente en la modalidad contributiva de la Seguridad Social, mediante el modelo de reparto del sistema de pensiones (solidaridad intergeneracional), o el referido a la salud, por el que las personas activas en el mercado laboral con sus cotizaciones pagan a las que no pueden trabajar (por enfermedad, invalidez o maternidad).

Por otra parte, la seguridad como principio básico de los sistemas de protección, está fundamentada en el hecho de que incluso las personas que trabajan pueden perder sus ingresos por causas ajenas a su voluntad, y de que no pueden protegerse de esos riesgos por sus propios medios. Los primeros seguros sociales protegían contra la pérdida de ingresos ante los riesgos de enfermedad y accidente laboral, para extenderse más tarde a los de fallecimiento, vejez o paro, presuponiendo en general que los trabajadores no podían ahorrar, y que los que lo hacían no lo conseguían en el grado suficiente como para afrontar las adversidades del futuro (De Swaan, 1992: 187).

Actualmente, esos riesgos son previstos en la Seguridad Social mediante la asistencia sanitaria, la recuperación profesional, las pensiones y prestaciones de incapacidad, riesgo durante el embarazo, enfermedad o accidente laboral, jubilación y desempleo. Además, la cobertura se extiende de la persona que trabaja a sus familiares en las prestaciones de muerte y supervivencia (viudedad y orfandad) y en las familiares (por hijo a cargo).

Pero, la seguridad es extensiva también, en nuestro sistema de protección a otros riesgos que exceden el área del ámbito laboral, incluyendo aquellas situaciones de necesidad de subsistencia para las personas que no se encuentran en el mercado laboral, por medio de los servicios sociales, y, como hemos mencionado anteriormente, en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social.

Además de estos dos valores fundamentales, es necesario mencionar un principio básico del sistema de protección que se refiere a la redistribución de la renta. Se encuentra mencionado en nuestra Constitución en el artículo 40.1 *“Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*, y en el artículo 131.1 *“El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.”*

## **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Objeto de la investigación**

Los sistemas de protección se configuran en un número importante de subsistemas: la Seguridad Social, los Servicios Sociales y la Sanidad fundamentalmente, junto a algunos aspectos de las políticas de Empleo, Vivienda y otras. Todas ellas junto al sistema educativo, conforman el conjunto del Estado del bienestar o estado benefactor.

Todos estos subsistemas tienen una estructura compleja, por lo que hubiera sido imposible abordar íntegramente su análisis en la tesis de referencia. El objeto de estudio, pues, se acotó en los sistemas de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales, debido a la estrecha relación que existe entre ambos, y por la clara delimitación de su campo de actuación con otros sistemas, sobre todo con los de la sanidad y la educación. El análisis de estos últimos requeriría, por su envergadura, otros estudios específicos. Los dos sistemas seleccionados

se encuentran estrechamente relacionados entre ellos y con otros como los del empleo y la vivienda. Aunque sea tangencialmente, fue necesario hacer referencia a ellos.

Por otra parte, debido a la gran amplitud de los sistemas de protección social, fue necesario delimitar más el objeto del análisis, en este caso territorialmente. Ello es lo que justifica que el centro de la investigación se haya polarizado en el sistema de protección social existente en la Comunidad Valenciana.

El interés por concretar el estudio en la Comunidad Valenciana está basado en el deseo de contribuir a su conocimiento, al análisis de sus tendencias y, como consecuencia, sugerir vías para su mejora. Centrar el estudio en esta demarcación geográfico-administrativa, no supone entenderla como una isla, sin interconexión con otras en las que se halla inmersa. Muy al contrario, ya que para realizar un análisis ajustado necesitamos siempre de unas referencias. Éstas fueron proporcionadas por los sistemas de protección de otros ámbitos con los que nuestra Comunidad está relacionada: las comunidades autónomas y el Estado español. También, en una perspectiva más amplia, el marco de la Unión Europea se constituye en una referencia obligada.

El análisis tiene un carácter eminentemente comparativo. Recordemos que ya Durkheim en su obra de 1895 *Las reglas del método sociológico* (1987: 119), afirmaba que el método comparativo es el único que conviene a la sociología porque los fenómenos sociales en toda su complejidad escapan a la acción del observador. Las comparaciones establecidas se realizaron atendiendo a los elementos que configuran la estructura de los sistemas de protección social seleccionados, su evolución, sus características, recursos y, dentro de lo posible, su futuro.

Además, era necesario investigar sobre las repercusiones, tanto en el ámbito económico (por ejemplo, el gasto social), como en el de las personas que, al fin y al cabo, son el objeto de las políticas sociales: cómo influye nuestro sistema de protección en sus vidas, en sus expectativas, en la resolución de sus problemas, en sus familias, etc. No podemos olvidar que la finalidad de la existencia de los dos subsistemas analizados, es lograr el bienestar de las

personas y la satisfacción de aquellas necesidades que sólo por ellas mismas no pueden lograr.

Interesaba también conocer cómo el Estado del bienestar de nuestra Comunidad se desarrollaba interiormente. Es difícil que un sistema como el de la protección social sea homogéneo en un territorio extenso, que comprende realidades sociales heterogéneas. Por eso, siempre que fue posible contar con datos, el análisis se efectuó con relación a las tres provincias que comprende la Comunidad Valenciana: Alicante, Castellón y Valencia.

## **Hipótesis**

La hipótesis general de partida de esta investigación está relacionada con el funcionamiento observable de nuestro sistema de protección, de modo que aun reconociendo que han existido importantes y fundamentales avances en la protección de las necesidades sociales, siguen existiendo personas que presentan grandes dificultades en sus vidas, a las que no siempre se les da la adecuada respuesta. Además, se detectan grupos de población situados permanentemente en la exclusión y necesidades nuevas que no se están teniendo en cuenta adecuadamente. Una planificación ajustada a las necesidades, y un estudio de éstas parece faltar en la actual estructura de nuestro sistema de protección.

A medida que se avanzaba en la fase de exploración de esta tesis, otros elementos de análisis fueron perfilándose lo que contribuyó a plantear otras hipótesis complementarias:

- Otros sistemas de protección son más eficaces. Algunos países de la Unión Europea parecen tener más éxito en los resultados de sus políticas sociales, incluso otras comunidades autónomas diseñan programas y presentan niveles de protección que no existen en la nuestra.
- Aunque sean previsibles nuevas necesidades sociales, no se actúa con previsión. La intervención que se realiza es sólo una respuesta a la demanda y además insuficiente. Así, por ejemplo frente a las previsiones y estimaciones acerca del aumento del número de inmigrantes o personas mayores con más necesidades, no se están adoptando medidas específicas ni parece existir una voluntad decidida de adelantarse a los acontecimientos.

- El gasto social que realiza nuestro país y consecuentemente las comunidades autónomas, es insuficiente para cubrir las necesidades de las personas. Las familias siguen siendo la principal instancia de seguridad, y sobre ellas se hace recaer fundamentalmente la responsabilidad del bienestar de sus miembros, sin recibir apoyos exteriores suficientes.
- La Seguridad Social, de ámbito estatal, y los Servicios Sociales, de ámbito autonómico y local, no están coordinados entre sí, a pesar de ser dos de los subsistemas fundamentales que conforman nuestro Estado del bienestar. Tampoco existe suficiente coordinación con otros con los que están relacionados, especialmente con el sanitario con el que comparten gran parte de su población objeto.
- La tendencia a la privatización o externalización de los servicios y su aumento parece ser general a los dos sistemas objeto de estudio. El nuevo modelo que se configura (el llamado *Welfare Mix*), es motivo de preocupación en amplios sectores de nuestra sociedad, sobre todo por la posible dejación de responsabilidades públicas que puede tener asociada.

## Objetivos

Una vez definido el objeto y establecidas las hipótesis de partida, se relacionan a continuación los objetivos específicos de esta investigación:

1. Analizar la evolución en el tiempo de nuestro Estado del bienestar, lo que supone abordar:
  - El estudio de los antecedentes de la protección a las personas, tanto en España como en otros países europeos.
  - La descripción del inicio de la configuración actual del sistema.
  - La revisión de las diferentes etapas por las que ha atravesado.
  - La identificación de las diferentes posturas que se han ido adoptando históricamente ante las necesidades colectivas.
  - La recopilación de las medidas legislativas que se han ido produciendo.

2. Conocer la estructura actual de los sistemas de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales, lo que incluye:
  - El análisis de sus elementos: organismos que los componen, regímenes en los que se subdividen, distribución de su actuación, normas legislativas en las que están basados etc.
  - La explicitación de sus procedimientos de intervención: prestaciones, servicios y programas que desarrollan.
  - El estudio del papel que está desarrollando el sector mercantil y el llamado Tercer Sector en el sistema de protección.
  - La localización de nuestro modelo de Estado de bienestar dentro de los modelos europeos.
3. Analizar los resultados de las actuaciones de los dos sistemas, mediante:
  - La recogida de datos sobre la población objeto de protección y colectivos más vulnerables.
  - La observación del esfuerzo presupuestario que se realiza en cada área.
  - El diseño y operacionalización de indicadores sobre el alcance de sus resultados, tasas de cobertura y niveles de protección.
  - El análisis temporal y geográfico de las diferentes actuaciones.
  - La recogida de opiniones de los diferentes agentes sociales sobre los efectos de la política social actual.
4. Comparar nuestro sistema de protección con otros de nuestro ámbito, por medio de:
  - El análisis comparado de las principales características y resultados del sistema de protección existente en la Comunidad Valenciana con el de otras comunidades autónomas y con el existente en el conjunto nacional del Estado español.
  - La confrontación de nuestros niveles de gasto social y de necesidades sociales con los de otros países de la Unión Europea.
  - La búsqueda de diferencias y semejanzas de protección en las diferentes provincias que componen la Comunidad Valenciana.

- El diseño de un sistema de indicadores de protección social, recogiendo aportaciones de los existentes en otras comunidades autónomas y en España.
5. Detectar los problemas que la protección a las personas tiene planteados. Ello supone:
- La revisión del estado de las necesidades sociales: las tradicionales y las emergentes.
  - La comparación entre la protección que perciben diferentes colectivos de población.
  - La aportación de posibles medidas alternativas
6. Identificar los retos a los que nuestro Estado de bienestar tiene que dar respuesta, mediante:
- El estudio de las principales necesidades sociales no satisfechas.
  - La determinación de nuevos fenómenos que pueden constituirse en riesgo para las personas.
  - El análisis de la opinión de los agentes sociales sobre los principales desafíos para la seguridad de las personas.
7. Realizar una prospección del futuro del Estado de bienestar, que incluye:
- El examen sobre las posibilidades de aumento o disminución de las capacidades de nuestro actual sistema de protección.
  - La detección de riesgos de desmantelación del sistema o de retroceso en sus inversiones.
  - La exploración de nuevas vías de actuación en materia de protección.

El enfoque adoptado para la consecución de los objetivos de la presente investigación ha tenido como marco teórico el del Estado de bienestar tal como lo entendemos hoy en día y como modelo de política social que tiene su origen en el último tercio del siglo XIX en Europa, concretamente en la Alemania de Bismarck, y que permitió superar la etapa de las políticas y leyes de Beneficencia, por las de los seguros sociales. Hoy podemos valorar estos

avances como un primer paso para la incorporación al ordenamiento jurídico de los nuevos derechos sociales.

## **Estructura de la investigación**

Ésta se divide en:

Primera parte - *La protección social y el Estado del bienestar*. Constituye el marco teórico de la investigación, en el que se estudia su aparición y evolución, así como las diferentes teorías que sustenta al Estado del bienestar tal como lo conocemos hoy en día, haciendo especial hincapié en los subsistemas de la Seguridad Social y los Servicios Sociales.

Segunda parte - *Planteamiento metodológico*. En ella, se expone el método que ha inspirado la investigación, basado fundamentalmente en la triangulación o integración entre perspectivas metodológicas.

Tercera parte - *Los sistemas de indicadores sociales*. Se abordan aquí las cuestiones más fundamentales relacionadas con éstos y con su estructuración en la forma de sistema.

Cuarta parte - *Propuesta y desarrollo de un sistema de indicadores sociales sobre protección social*. En ella se expone la aportación que en esta tesis se realiza acerca de un sistema de indicadores sobre protección social.

Quinta parte - *La protección social a debate*. Está basada en la interpretación de los discursos de los diferentes agentes sociales. Constituye la investigación cualitativa del trabajo.

Conclusiones

Bibliografía y fuentes

## **Metodología utilizada**

El planteamiento metodológico general de este trabajo, está basado en la aplicación de una estrategia integrada también conocida por “triangulación metodológica”. La finalidad de la misma es triple: enriquecer la investigación, ampliar el horizonte del objeto de estudio y paliar las posibles limitaciones que

presenta la utilización de una sola técnica contrarrestándolas con las potencialidades de otras.

El concepto de triangulación tiene sus orígenes en otros ámbitos distintos de la sociología, como son el de la topografía o la navegación, (Cea, 1997: 47). En ellos, el significado de triangulación se refiere a la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio. En el ámbito de las ciencias sociales, el significado es similar: se trata de aplicar distintas técnicas en el análisis de la misma realidad social.

La integración de diferentes perspectivas en una misma investigación permitió superar en los años 50 la controversia entre el paradigma cuantitativo y el cualitativo, mediante el convencimiento de que la complementariedad de técnicas conseguía los mejores resultados en la investigación social.

En el siguiente cuadro su muestra la estructura general de la metodología utilizada

### Esquema metodológico de la investigación de campo

Objeto de estudio	Subáreas	Perspectiva	Objetivos	Técnica	Fuentes
<b>La protección social</b>	Contexto general	Cuantitativa	Estudio de la evolución del sistema	Elaboración de un sistema de indicadores sociales	Datos secundarios - estadísticos
			Análisis comparativo - Geográfico - Temporal		
			Descripción de la situación actual		
	Subárea Seguridad Social	Cualitativa	Estudio de la evolución del sistema	El análisis del debate social sobre protección social: - Entrevista en profundidad - Grupo de discusión	Discursos de los agentes sociales
			Análisis comparativo - Geográfico - Temporal		
			Descripción de la situación actual		
Detección de los problemas que tiene planteados					
Subárea Servicios Sociales	Cualitativa	Exploración de los retos			
		Prospección de futuro			

Se entiende *método* como el proceso dinámico adoptado a lo largo de toda la investigación, y *técnica* como el instrumento utilizado en él. Desde este punto de vista, la técnica cuantitativa referida al diseño y elaboración de un sistema de indicadores, se consideró la idónea para el análisis de la evolución del sistema ya que permitía obtener datos del pasado del sistema y cuantificar las variaciones que hubieran existido. No obstante, también los agentes sociales podían hacer una valoración de la evolución del sistema, detectar los problemas actuales, explorar los retos y realizar una prospección de futuro, por lo cual se aplicaron técnicas de tipo cualitativo, como la entrevista en profundidad y el grupo de discusión.

A continuación abordaremos con más detenimiento estos dos enfoques.

### **La perspectiva cuantitativa**

Como afirma Beltrán (1989: 33), el método cuantitativo en la investigación sociológica conviene cuando la cantidad y su incremento o decremento constituyen el objeto de la descripción o el problema a estudiar. Además, se considera básico para la evaluación objetiva y la posterior crítica. Éste es el caso del presente trabajo, ya que en el análisis de nuestro sistema de protección interesaba conocer las magnitudes estadísticas de sus principales indicadores así como la evolución que han presentado, y la comparación con otros ámbitos, bien geográficos o territoriales, bien con relación a secuencias temporales determinadas para obtener una conclusiones objetivas.

El sistema de indicadores que se diseña y elabora en la tesis está dividido en las dos grandes áreas que han sido objeto del análisis: el sistema de la Seguridad Social y el sistema de los Servicios Sociales, ambos considerados como subsistemas o subáreas del sistema de protección social más amplio de nuestro país, que incluye también el sistema educativo y el sanitario.

Además, y previo al desarrollo de los indicadores de estas dos subáreas, se incluye un grupo de indicadores generales de carácter contextual, divididos en dos dimensiones: una dedicada al análisis del gasto social y otra referida a los diferentes colectivos de personas a los que incumbe especialmente el sistema de protección.

Los criterios utilizados para la selección de los indicadores fueron: claridad, utilidad, objetividad, sensibilidad, pertinencia, comparabilidad y perdurabilidad.

El siguiente cuadro recoge, esencialmente, los elementos básicos del sistema de indicadores elaborado.

### Esquema metodológico de la perspectiva cuantitativa - Área de Protección Social

Subáreas	Dimensiones	Subdimensiones
<b>Contexto General</b>	Gasto social	
	Colectivos	
<b>Seguridad Social</b>	Pensiones	- Pensiones contributivas - Pensiones no contributivas
	Prestaciones	- Prestaciones familiares - Prestaciones por desempleo
<b>Servicios Sociales</b>	Servicios Sociales generales	- Programas: - Información y Orientación - Ayuda a domicilio - Aojamiento alternativo - Prevención e inserción - Prestaciones económicas de emergencia
	Servicios Sociales especializados	- Protección a la familia y menores - Protección a las mujeres - Protección a las personas mayores - Protección a las personas con discapacidades - Protección a las personas drogodependientes - Protección a las personas transeúntes - Protección a las personas inmigrantes - Acceso a la vivienda

Las principales fuentes de datos utilizadas en esta investigación fueron:

- Los Anuarios de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Del Ministerio del Interior, información estadística sobre instituciones penitenciarias y Anuario estadístico de extranjería.
- Los Anuarios Estadísticos de España del Instituto Nacional de Estadística
- España en cifras y la base de datos INEBASE del Instituto Nacional de Estadística.
- Los Anuarios Estadísticos del Instituto Valenciano de Estadística.
- Información de los diferentes organismos estadísticos de las comunidades autónomas.
- Censos de Población y Viviendas de 1981, 1991 y el provisional de 2001 del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Valenciano de Estadística.
- Padrones Municipales del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Valenciano de Estadística.
- Diferentes publicaciones de EUROSTAT para los datos europeos. Este organismo utiliza el Sistema europeo de estadísticas integradas de Protección Social (SEEPROS).
- Informes de la Fundación Foessa y publicaciones específicas para la Comunidad Valenciana.
- Presupuestos Generales de la Generalitat Valenciana.
- Memoria de la Diputación Provincial de Valencia, Servicios Sociales.
- De la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, información de las diferentes Direcciones Generales.
- Anuario social de España, Fundación La Caixa.

## La perspectiva cualitativa

El objetivo de utilizar este tipo de perspectiva como complementaria a la cuantitativa y con el mismo objeto de estudio, era aportar la visión cualitativa al análisis, de modo que la combinación de metodologías facilitase una mejor comprensión de la realidad.

Como puede observarse en el cuadro referido a la *Estrategia metodológica*, los primeros objetivos son comunes a las dos perspectivas: estudiar la evolución del sistema de protección, su análisis comparativo geográfico y temporal y describir la situación actual del mismo. Sin embargo, la perspectiva cualitativa permite ir más allá, y mediante el análisis de los discursos de los agentes sociales, en esta investigación se han pretendido detectar los problemas que el sistema tiene planteados, explorar los retos a los que tendrá que dar respuesta y realizar una prospección de futuro acerca de los riesgos de disminución o desmantelamiento del sistema actual.

Las técnicas utilizadas en esta perspectiva han sido la entrevista en profundidad y el grupo de discusión. Básicamente, el análisis de los discursos ha seguido el siguiente esquema metodológico.

## Esquema metodológico de la perspectiva cualitativa – Área de protección social

Campos de análisis	Dimensiones	Subdimensiones
Evolución del sistema de protección	Cambios	
	Problemas planteados	Cobertura
		Inmigración
	Financiación	
	Gasto social	
	Actitudes	
	Repercusiones	
Reducción de la pobreza		
Redistribución de la renta		
Situación actual	Pensiones	Contributivas y no contributivas
		Pacto de Toledo
		Fraude
	Desempleo	Cobertura de las prestaciones
		Empleo
		Formación
		Fraude
	Servicios Sociales	Déficits
		Cobertura de la atención
		Dependencia
		Tercer Sector
Comparación temporal y geográfica	Unión Europea	Cobertura
	Estado español	
	Comunidad Valenciana	
Pervivencia del sistema	Posibilidades de mantenimiento	Riesgos
	Prospección de futuro	Retos
		Perspectivas de futuro

El análisis del debate social sobre nuestro sistema de protección que se pretendía realizar en este trabajo, se basaba en el principio de no presuponer nada. Muchas veces damos por hechos y sabidos argumentos que tienen en su trasfondo muchos elementos cuestionables. Por ello, temas de principios como a quién tiene que proteger nuestro sistema o a quién protege, por qué, cómo, hasta dónde, etc., pudieron extrañar a las personas que han participado en las entrevistas o en el grupo de discusión y hacerles plantearse razones que tenían asumidas en el tiempo como “naturales” dentro de sus distintas posturas. Bourdieu (1999: 538), en su magnífico libro *La miseria del mundo*, en el que utiliza numerosas entrevistas realizadas a personas de diferentes estratos sociales, afirmó que la sociología en su investigación debe poner en cuestión todas las preconstrucciones o presupuestos que existan en los agentes sociales, de otro modo se corre el riesgo de que la relación entre encuestador y encuestados/as se establezca sobre la base de un acuerdo de los inconscientes, lo que daría por resultado conseguir únicamente información superficial. Un modo de evitarlo es la elección de la técnica: las entrevistas individuales en profundidad o el grupo de discusión puede aportar más información que los cuestionarios para sondeos o encuestas.

La selección de las instituciones y las personas que conforman el núcleo informador del capítulo cualitativo de este trabajo se realizó en una segunda fase, después del análisis de las fuentes secundarias y de la selección de indicadores. Ese es el motivo de que en este trabajo el análisis de los discursos figure en lugar contiguo al capítulo dedicado al sistema de indicadores. Su carácter complementario lo justifica.

La elección de las instituciones y las personas que pudieran responder al análisis del sistema de protección con el que contamos, a los que denominamos agentes sociales implicados en el sistema, respondió al objetivo de llegar a todas las instancias que, de una forma u otra, tienen que ver con el objeto de estudio.

El análisis de los discursos contenidos en las entrevistas mantenidas y en el grupo de discusión se realizó mediante la aplicación informática Atlas/ti. Ésta es una herramienta informática que facilita el análisis cualitativo de grandes

volúmenes de datos textuales. No pretende automatizar el proceso de análisis sino ayudar en la interpretación agilizando muchas de las actividades implicadas en el análisis de los textos, como por ejemplo en la segmentación del texto en pasajes o citas, la codificación o la escritura de comentarios y anotaciones a las citas, es decir, todas aquellas actividades que, de no disponer del programa, realizaríamos ayudándonos de forma manual aunque utilizáramos un soporte informático.

Además, la aplicación Atlas/ti permite la representación gráfica de Networks. Éstas son una ayuda para la interpretación ya que no sólo contienen la representación gráfica de los elementos del análisis y sus relaciones entre sí, sino que constituyen un espacio para desarrollar y refinar el trabajo anterior. Su generación incluye la creación y asignación de códigos focalizados (*nodos*), que responderán a las categorías y subcategorías antes definidas y el establecimiento de vínculos (*links*) entre los códigos y los contenidos del discurso. El resultado visible de una Network imita la forma de una red (de ahí su nombre) que interconecta los códigos con las opiniones seleccionadas, y éstas entre sí.

## **PROPUESTA Y DESARROLLO DE UN SISTEMA DE INDICADORES SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL**

En la tesis se desarrolla un sistema de indicadores que se propone como idóneo, para acercarnos a la realidad de nuestro sistema de protección social.

El objetivo de esta propuesta es doble. Por un lado sugerir un conjunto de criterios e indicadores, objetivos y sensibles, que posibiliten evaluar la calidad de nuestro sistema de protección. Por otro, proporcionar una serie de datos de la evolución del sistema para facilitar un análisis de tendencias.

El diseño que se realizó parte del análisis del marco normativo que existe en las áreas objeto de estudio. Otras fuentes para el diseño lo fueron las propias estructuras de los sistemas de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales, así como los objetivos que ambos persiguen.

La selección de indicadores efectuada, además de ser consecuencia del análisis precedente, está directamente relacionada con la existencia de datos para su elaboración. Otros indicadores o desagregaciones pertinentes que el sistema propuesto podría haber contenido, no fue posible incluirlos al no contar con información contrastada de los indicadores o no estar ésta disponible.

Se pretendió que los indicadores seleccionados resultaran objetivos, aceptables para la mayoría de los agentes implicados, sensibles a los posibles cambios, que posibilitaran la comparación sincrónica (con otras áreas geográficas) y diacrónica (a lo largo del tiempo), que informaran sobre posibles áreas de mejora y que ofrecieran información relevante sobre las nuevas estrategias o los cambios sociales que afectan al sistema de protección social en su conjunto.

El modelo de sistema de indicadores sociales que se desarrolló, está referido a las dos áreas de protección objeto de la tesis: la de la Seguridad Social y la de los Servicios Sociales. Previamente al desarrollo de las mismas, se incluyen unas dimensiones de tipo general dedicadas, la primera al análisis del gasto social y, la segunda a los principales colectivos objeto de la protección social.

Cada uno de los indicadores elaborados contiene una ficha técnica en la que se incluyen los siguientes datos: área de análisis, dimensión y en su caso subdimensión a la que se refieren, nombre y número del indicador, operacionalización del mismo, ámbito temporal y territorial en los que se ha desarrollado, fuentes utilizadas y observaciones.

A continuación de esta ficha se desarrolla la tabla que contiene los datos estadísticos específicos y el comentario o análisis de los datos. En ocasiones, a lo largo de ese comentario se incluyen otras tablas que tienen la función de ampliar la información. Es el caso por ejemplo de desagregaciones por sexo que se han añadido, o de referencias más amplias (datos de otras comunidades autónomas, del conjunto del Estado o de la Unión Europea).

A continuación se incluyen unos cuadros resumen del desarrollo del sistema de indicadores según áreas, dimensiones y objetivos.

## Objetivos e indicadores de las dimensiones de CONTEXTO GENERAL

OBJETIVOS	INDICADORES
<b>DIMENSIÓN: GASTO SOCIAL</b>	
El gasto social representa el esfuerzo que realiza una comunidad para subvenir a las necesidades de sus miembros	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="501 919 1028 959">▪ Gasto de Protección Social con relación al PIB</li> <li data-bbox="501 959 1028 1011">▪ Gasto de Protección Social por habitante</li> <li data-bbox="501 1011 1028 1078">▪ Gasto de Protección Social por prestaciones</li> </ul>
<b>DIMENSIÓN: COLECTIVOS</b>	
Las prestaciones de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales son universales pero favorecen especialmente a una serie de grupos de población que, por sus características, precisan de una mayor protección.	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="501 1150 1028 1184">▪ Índice de vejez</li> <li data-bbox="501 1184 1028 1217">▪ Índice de dependencia</li> <li data-bbox="501 1217 1028 1251">▪ Tasa de discapacidad</li> <li data-bbox="501 1251 1028 1284">▪ Tasa de monoparentalidad</li> <li data-bbox="501 1284 1028 1318">▪ Tasa de desempleo</li> <li data-bbox="501 1318 1028 1351">▪ Tasa de pobreza</li> <li data-bbox="501 1351 1028 1385">▪ Tasa de personas reclusas</li> <li data-bbox="501 1385 1028 1415">▪ Tasa de inmigración</li> </ul>

## Objetivos e indicadores de las dimensiones de la subárea de SEGURIDAD SOCIAL

OBJETIVOS	INDICADORES
<b>DIMENSIÓN: PENSIONES</b>	
<p><b>Subdimensión: Pensiones Contributivas</b></p> <p>Garantizar un ingreso periódico, de cuantía variable según la cotización realizada durante la vida laboral, en los casos de jubilación, fallecimiento o incapacidad. Pueden ser personas beneficiarias tanto las cotizantes como sus familiares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total de pensiones contributivas</li> <li>▪ Pensiones contributivas por régimen</li> <li>▪ Pensiones contributivas por clase</li> <li>▪ Tasa de cobertura de las pensiones contributivas de jubilación</li> <li>▪ Importe medio de las pensiones contributivas según tipo de pensión</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: Pensiones no Contributivas</b></p> <p>Proteger a determinados colectivos de personas, que no estando incluidas en el régimen de la Seguridad Social, por no haber contribuido o por haberlo hecho de forma insuficiente, tienen necesidad de protección para hacer frente a determinadas contingencias (enfermedad, discapacidad, ancianidad).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total Pensiones no Contributivas</li> <li>▪ Pensiones no contributivas por clase</li> <li>▪ Pensiones no contributivas de la Seguridad Social por clase</li> <li>▪ Pensiones asistenciales por clase</li> <li>▪ Tasa de cobertura de las pensiones no contributivas por jubilación</li> <li>▪ Prestaciones de la LISMI</li> <li>▪ Importe de las pensiones no contributivas según clase</li> </ul>
<b>DIMENSIÓN: PRESTACIONES</b>	
<p><b>Subdimensión: Prestaciones familiares</b></p> <p>Apoyar económicamente a las familias con menores niveles de renta y con hijos a cargo. Éstos pueden ser menores de edad minusválidos o no y mayores de edad minusválidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total de prestaciones familiares por hijo a cargo</li> <li>▪ Prestaciones familiares por hijo a cargo, según modalidad</li> <li>▪ Importe medio de las prestaciones familiares por hijo a cargo</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: Prestaciones por desempleo</b></p> <p>Garantizar una cuantía económica a personas trabajadoras que queriendo y pudiendo trabajar no pueden hacerlo. Tiene dos modalidades: contributiva (prestaciones) y no contributiva (subsidiados o prestaciones asistenciales).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total prestaciones por desempleo</li> <li>▪ Prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas por clase</li> <li>▪ Tasa bruta de cobertura de las prestaciones por desempleo</li> </ul>

## Objetivos e indicadores de las dimensiones de la subárea de SERVICIOS SOCIALES

OBJETIVOS	INDICADORES
<p><b>DIMENSIÓN: SERVICIOS SOCIALES GENERALES</b></p>	
<p>Programar, implantar y gestionar la red pública de atención primaria de los Servicios Sociales por medio del Convenio del Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto del Plan Concertado según aportaciones institucionales</li> <li>▪ Distribución del gasto del Plan Concertado según partidas</li> <li>▪ Ratio de población por Centros base de Servicios Sociales</li> <li>▪ Tasa de utilización de los Servicios Sociales generales</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: programas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información y orientación: dar respuesta a la necesidad de las personas de acceder a recursos sociales y ejercitar sus derechos</li> <li>- Ayuda a Domicilio: atender las necesidades de las personas que no pueden realizar sus actividades cotidianas, favoreciendo la permanencia en su hogar</li> <li>- Alojamiento alternativo: cubrir las necesidades más elementales de las personas que no disponen de un espacio digno donde alojarse</li> <li>- Prevención e inserción: prevenir la marginación y sus causas así como favorecer procesos de integración social de los colectivos más desfavorecidos</li> <li>- Prestaciones económicas de emergencia social: apoyar económicamente a las personas que carecen de recursos para afrontarlas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tasa de utilización de los Servicios Sociales generales por programas</li> </ul>

## DIMENSIÓN: SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

<p>Dirigidos a determinados sectores de población que por sus condiciones requieren de una atención más específica</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presupuesto de la Generalitat Valenciana en el área de Bienestar Social</li></ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a la familia y menores</b></p> <p>Atención y prevención integral a los problemas que puedan incidir en las familias o en los menores</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección a la familia y menores</li><li>▪ Centros residenciales para menores según tipo y titularidad</li><li>▪ Tasa de tutelas</li><li>▪ Tasa de acogimientos según clase</li><li>▪ Adopciones según tipo</li></ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a las mujeres</b></p> <p>Promover el ejercicio efectivo de los derechos e igualdad de la mujer en la sociedad</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección a las mujeres</li><li>▪ Centros y plazas residenciales según titularidad</li><li>▪ Ratio de los Centros Infodona</li></ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a las personas mayores</b></p> <p>Promover en el colectivo de personas mayores el desarrollo socio-cultural, prevenir la marginación, favorecer la permanencia en sus hogares y garantizar la atención residencial</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección de las personas mayores</li><li>▪ Centros residenciales para las personas mayores según tipo y titularidad</li><li>▪ Tasa de cobertura de los centros residenciales para personas mayores</li><li>▪ Centros de ocio y tiempo libre según su titularidad pública o privada</li></ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a las personas con discapacidades</b></p> <p>Promover actividades de prevención, tratamiento y seguimiento socio-sanitario de las personas con discapacidades y enfermas mentales</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección de las personas con discapacidades</li><li>▪ Centros para personas con discapacidades según tipo y titularidad</li><li>▪ Personas con discapacidades beneficiarias de alguna ayuda</li></ul>

## DIMENSIÓN: SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

(cont.)

<p><b>Subdimensión: Protección a las personas drogodependientes</b></p> <p>Articular un sistema de servicios socio - sanitarios para la prevención y tratamiento de todo tipo de drogodependencias, así como la reinserción social de las personas afectadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección de las personas drogodependientes</li> <li>▪ Centros y servicios para las personas drogodependientes según tipo y titularidad</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a las personas transeúntes</b></p> <p>Atender las necesidades básicas de las personas sin techo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centros y plazas residenciales para la protección de las personas transeúntes según titularidad</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a las personas inmigrantes</b></p> <p>Promover la integración de las personas inmigrantes en los ámbitos educativo, sanitario y de vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para la protección de las personas inmigrantes</li> <li>▪ Centros y plazas residenciales para las personas inmigrantes según titularidad</li> <li>▪ Tasa de cobertura de los centros residenciales para las personas inmigrantes</li> </ul>
<p><b>Subdimensión: Protección a la Vivienda</b></p> <p>Apoyar al acceso a la vivienda a colectivos con especiales dificultades: personas mayores sin recursos, discapacitadas, familias monoparentales, drogodependientes, inmigrantes y jóvenes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto destinado por la Generalitat Valenciana para el acceso a la vivienda de sectores desfavorecidos</li> </ul>

El sistema de indicadores desarrollado arroja los siguientes resultados:

- **Gasto Social** – España es uno de los países que menor gasto social tiene con relación al PIB. En el año 2000 sólo nos situábamos por encima de Irlanda y en 2003, con la ampliación de la Unión Europea, sólo superamos a Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania y Malta. Mientras que la

Unión Europea ha aumentado desde 1990 la media del gasto en un 2,9, España lo ha disminuido. Según prestaciones, las mayores diferencias entre España y la Unión Europea se centran en las de desempleo (mucho mayores en España) y en las de familia y vivienda (mucho mayores en la Unión Europea).

- **Colectivos:** las personas mayores representan en 2006 ya casi el 17% de la población española; el índice de dependencia supera el 47%; las personas con discapacidad son algo más del 10% de la población; la tasa de monoparentalidad en las familias es de más del 80% a cargo de mujeres; la tasa de desempleo, aun habiendo disminuido sigue estando por encima del 8% en el año 2005; la tasa de pobreza es del 20% en el año 2004; la tasa de personas reclusas no hace si no aumentar; la proporción de personas inmigrantes también aumenta, encontrándose en 2006 en el 13,9% para la Comunidad Valenciana y el 9,3% en el conjunto nacional.
- **Seguridad Social:** el número de pensiones contributivas asciende en 2005 a casi 8.000.000 en España y 788.000 en la Comunidad Valenciana, habiendo aumentado desde el año 1997 en casi el 10%. Las más numerosas pertenecen al Régimen General y al capítulo de jubilaciones, que tiene una tasa de cobertura de aproximadamente el 60% de las personas mayores de 65 años. En ese mismo año el importe de las pensiones en nuestra Comunidad (559,34 euros) está por debajo de la media española (609,75 euros), siendo en el País Vasco donde se da el mayor importe (771,82 euros), y en Extremadura (513,80 euros) y Galicia (506,23) los menores.

Respecto a las pensiones no contributivas existen en 2005, 580.978 en España y algo más de 56.000 en la Comunidad Valenciana, presentando un ligero descenso en los últimos años, por efecto de la disminución de las del FAS y LISMI (por fallecimiento de los/as beneficiarios/as). También aquí el mayor número de pensiones pertenece a la modalidad de jubilación, pero a diferencia de las contributivas, las beneficiarias son en su mayoría mujeres. La tasa de cobertura es mucho menor que en el caso anterior, sólo el 3,8% de las personas mayores en España y el 3,5% en nuestra Comunidad. El importe de estas pensiones es fijo y sólo se revaloriza anualmente en el

caso de las no contributivas de la Seguridad Social, llegando en el año 2005 a 288,79 /mensuales. Las del FAS y LISMI se encuentran congeladas desde el año 1990 en 149,86 /mensuales.

- **Servicios Sociales:** para los servicios sociales generales, el presupuesto se basa en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. El capítulo que mayor gasto supone para este presupuesto es el de las prestaciones. La tasa de utilización de estos servicios por parte de la población se encuentra en el año 2003 en el 10,9% en el conjunto de España, y en más del 16% en la Comunidad Valenciana, siendo especialmente alta en el programa de información, aunque encontrándonos por debajo de la media nacional en los programas de ayuda a domicilio y alojamiento alternativo.

Por su parte, los servicios sociales especializados, que están financiados por los servicios autonómicos, tienen un presupuesto que representa el 4% del presupuesto total de la Generalitat Valenciana en el año 2006, no habiendo presentado aumento en los últimos años. La mayor parte de este presupuesto está destinada al colectivo de personas mayores y con discapacidad. En los indicadores de esta subárea se hace un análisis de los datos sobre titularidad de los centros y plazas existentes en 2003, resultando que son privados el 41,5% de las plazas dedicadas a menores, el 79,9% de las de personas mayores, el 59,9% de las de personas con discapacidad, el 45,4% de las de drogodependencias, el 83,4 de las de transeúntes y el 69,2% de las de inmigrantes.

## **EL DEBATE DE LOS AGENTES SOCIALES**

Constituye la parte cualitativa del trabajo de campo cuyo objetivo es analizar cómo se percibe nuestro sistema de protección, qué problemas se le plantean, qué dificultades existen para acceder a él, qué perspectivas tiene respecto de los nuevos problemas que nuestras sociedades están generando, etc. En fin, lo que interesa es analizar las cualidades de nuestro sistema de protección, como complemento a esa visión más cuantitativa que contiene la propuesta de indicadores sobre protección.

En el siguiente cuadro se relacionan los agentes sociales seleccionados para esta fase de la investigación, según la entidad y el cargo que las personas concretas ocupan en ellas, así como la técnica utilizada en cada caso.

### Agentes sociales seleccionados en la fase cualitativa

Tipología	Entidad	Personas informantes	Técnica
Partidos políticos	Partido Popular - PP	Diputado en las Cortes Responsable territorial del partido para políticas sociales	Entrevistas en profundidad
	Partido Socialista Obrero Español - PSOE	Secretaria de políticas sociales e inmigración	
	Esquerra Unida - EU	Asesor del Grupo de EU de la Diputación de Valencia para políticas sociales	
Organizaciones sindicales	Comisiones Obreras - CCOO	Responsable de Organización y técnico de Seguridad Social	
	Unión General de Trabajadores - UGT	Responsable de Servicios Sociales	
	Confederación General del Trabajo - CGT	Secretario General del sindicato en el País Valencià	
Organizaciones empresariales	Confederación Empresarial Valenciana-CEV	Responsable de Relaciones Laborales	
	L'Empresarial	Responsable de Relaciones Laborales	
Sector mercantil	Empresa de servicios	Coordinadora de la atención domiciliaria	
Tercer Sector no lucrativo	Cáritas Diocesanas	Coordinador de Acción Social	
	Cruz Roja	Responsable de Asuntos Sociales	
Expertos	Sector público de los Servicios Sociales	Jefe de Sección de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia	
	Universidad de Valencia	Profesor titular del Dpto. de Trabajo Social	
	Administración de Justicia	Fiscal de los Juzgados de Valencia	
Administración pública	Conselleria de Bienestar Social Ayuntamiento de Valencia	Trabajadoras/es Sociales	Grupo de discusión

Las entrevistas realizadas siguieron el siguiente guión que fue adaptado a la peculiaridad de cada entrevistado/a.

1. El sistema de protección actual:

- Nivel actual en relación con momentos anteriores
- Problemas actuales que tiene establecido el sistema de protección para su mantenimiento: el gasto social, el envejecimiento poblacional, los cambios en la estructura familiar.
- La financiación de la protección social, sobre todo en materia de pensiones y prestaciones por desempleo, su mantenimiento y futuro.
- Las políticas sobre protección a la familia, sobre el fomento del empleo, sobre la formación y la repercusión de éstas en el bienestar de las personas.
- Los resultados de las políticas de protección en las personas. Su objetivo es contribuir a la redistribución de rentas atendiendo a principios de igualdad y equidad y disminuir la pobreza y la desigualdad. ¿Qué ocurriría si no existieran medidas de protección? Medidas que ahora no existen y que podrían aplicarse.
- Posturas que históricamente se han dado frente a situaciones de necesidad: protección (“los pobres son producto del sistema”) o de rechazo (“los pobres lo son porque quieren serlo”). Situación que actualmente se da.
- La protección debe ser individual o colectiva: la respuesta ante estados carenciales incumbe sólo a la persona que lo padece y a su familia, o incumbe al conjunto de la sociedad

2.- Las pensiones

- Las pensiones: existen numerosas cuestiones a este respecto que son objeto de debate: el retraso de la edad de jubilación o la flexibilización de ésta, los planes privados de pensiones, el mantenimiento del poder adquisitivo, la ampliación del tiempo de cotización. Todas estas cuestiones son objeto del Pacto de Toledo y utilizadas a menudo por los partidos políticos en sus

campañas electorales.

- Las pensiones no contributivas para personas excluidas del mercado laboral responden al principio de garantía de ingresos mínimos en los casos de invalidez y jubilación. Sin embargo, son criticadas por sus bajas cuantías y porque no generan derechos a supervivientes. Debate sobre su limitación por el gasto social que suponen o su mejora.
- El fraude: sobre todo existe en materia de pensiones de invalidez, prestaciones por enfermedad y el gasto farmacéutico. Cauces y mejoras para controlarlo.

### 3.- El empleo y la protección del desempleo

- El empleo está considerado como elemento esencial para la integración social, y es objeto de atención en todos los planes de inclusión, de lucha contra la pobreza, etc. Medidas para incentivar el empleo y desincentivar la permanencia en el desempleo. Medidas para proteger a determinados colectivos de personas y apoyar su integración laboral.
- La formación para el empleo debe estar en relación con las demandas del mercado de trabajo. Problemas y posibilidades en este sector.
- El desempleo: existen dudas sobre la magnitud real del fenómeno, sobre todo por la existencia de un alto nivel de economía sumergida. Medios para controlarla o para hacerla emerger.

### 4.- La atención a las personas y los servicios sociales

- Los Servicios Sociales complementan la acción protectora de la Seguridad Social y se centran en la atención a colectivos de personas desfavorecidas. Debate sobre la universalidad de sus actuaciones frente a la selectividad real de las mismas.
- La “cultura de la dependencia”, por la que las personas receptoras de prestaciones, subsidios o ayudas económicas se sitúan en el papel de “protegidos” y realizan pocas iniciativas para superar sus problemas, sobre todo entre los colectivos menos favorecidos.

- Importancia del sector privado en los Servicios Sociales. Privatización de servicios o complementariedad de la acción pública. Diferencia entre sector lucrativo o no lucrativo. Posibilidad del Tercer Sector como generador de empleo. El control de la externalización.

5.- Comparación de nuestro sistema con los de los países de nuestro entorno:

- Lugar que ocupa España en el conjunto de la Unión Europea respecto a sus niveles de protección social.
- Grado en que las políticas europeas en materia de protección, fomento de empleo, etc. condicionan las nacionales.
- Situación de la Comunidad Valenciana en materia de protección en el conjunto del Estado español. Comparación con otras comunidades autónomas.
- Existencia o no de desigualdad entre las provincias de la Comunidad Valenciana

6.- Mantenimiento y futuro del estado de bienestar:

- Las críticas al Estado del bienestar existen y a menudo son virulentas, sobre todo en épocas de crisis económicas, incluso se llega a hablar de desmantelamiento. Opinión sobre los cuestionamientos actuales.
- Retos de futuro de la protección social: la desigualdad de la mujer, la inmigración, la integración de personas minusválidas, el aumento de la dependencia de personas mayores, etc.
- Perspectiva de futuro, en un plazo de 5 ó 10 años, del sistema de protección social actual.

Comparando el sistema de protección de la Comunidad Valenciana con el resto de comunidades:

A modo de ejemplo, y ante la imposibilidad de ofrecer más parte del análisis en este formato de artículo, se ofrece la transcripción selectiva de aquella parte de las entrevistas realizadas a los agentes sociales, antes relacionados, en la parte correspondiente a la comparación del sistema de protección social tal

como se configura en la Comunidad Valenciana respecto a otras Comunidades Autónomas. La consulta se realizó desde el análisis de los dos subsistemas objetos de la investigación, la Seguridad Social y los Servicios Sociales, si bien como el primero tiene un ámbito estatal, la mayoría de las consideraciones se realiza desde la perspectiva de los Servicios Sociales.

El representante del partido actualmente en el poder realiza una crítica a las políticas sociales realizadas por el partido anteriormente en el poder, el PSOE, para asegurar que se partía de una situación “deficitaria”. Precisamente para superarla, el representante del Partido Popular ve importante la aportación que la iniciativa privada puede realizar.

*Creo, realmente que, discursos aparte, partimos de una situación real que era bastante deficitaria en realidad, lo que pasa es que muy bien vendida ideológicamente, pero sí que realmente el PSOE estuvo muchos años y hizo muchas cosas, pero no había hecho tantas cosas como pudiera parecer.*

*... la percepción que yo tengo en cuanto a otras Comunidades que yo conozco, es que tenemos un buen nivel de asistencia, desde luego tenemos que mejorar y no se me escapa que en algunas comunidades autónomas puede que la asistencia, en determinados campos, por ejemplo a la tercera edad o personas concretas puede que sea mejor, pero yo creo que la situación que teníamos de partida tampoco era la misma...*

*... en cuanto a residencias, y eso ha sido también un punto adicional, ya no es sólo iniciativa pública sino que también se ha metido la iniciativa privada porque ha visto que hay una necesidad social y a la vez hay un mercado potencial de servicios para la tercera edad, de servicios asistenciales [...] de alguna forma, la Comunidad Valenciana estaba marcando una pauta en comparación con el resto de comunidades autónomas. (PP)*

También se encuentra en la aportación que realiza la representante del PSOE una crítica al partido en el poder: “mediáticamente” estamos en mejor posición que otras Comunidades, pero sólo de esa forma. La afirmación de que otras Comunidades tienen sistemas de protección más avanzados, como el País Vasco, Navarra o Cataluña, va a ser general en las aportaciones dadas por bastantes de las personas entrevistadas. En este caso, la diferencia que se resalta lo es en materia de los servicios de ayuda a domicilio o de la renta mínima.

*... los vascos están mejor que nosotros, los navarros están infinitamente mejor que nosotros, los catalanes están mucho mejor que nosotros..., me refiero al tema de la renta básica, es decir de la renta mínima...*

*... la Comunidad Valenciana es la Comunidad que está más por debajo de España en ayuda a domicilio [...] hasta lo ha dicho el Defensor del Pueblo, y ya es innegable y nos pone a la Comunidad Valenciana como ejemplo de cómo no hay que hacerlo...*

*Yo creo que hay temas en los que nos hemos quedado un poco estancados, es mi opinión con respecto al tema de los Servicios Sociales. En otros como el voluntariado, como el impulso de la imagen de los Servicios Sociales de los grandes temas en general, mediáticamente estupendamente, pero sólo mediáticamente... (PSOE)*

El representante de otro de los partidos políticos de la oposición, Esquerra Unida, es también crítico con las políticas que se están desarrollando en nuestra Comunidad y las califica como “derechistas” y “punta de lanza” respecto a las de otras Comunidades.

*(La Comunidad Valenciana respecto a otras Comunidades) es como una especie de punta de lanza de las políticas derechistas en materia de política social.*

*Sin duda somos pioneros, en una Ley de Servicios Sociales del PP como la que se aprueba y somos pioneros en iniciativas concretas. Una son las Residencias de Blasco, que es hacer conciertos como si fueran colegios en el tema educativo para conseguir no sé cuentas mil plazas. En eso también somos pioneros. La mayoría de políticas con Zaplana ya se han desarrollado, y probablemente ya se están experimentando con cierto retraso en otros sitios.*

*... comparativamente con el gasto social que se hace en Europa, en España y en el País Valenciano estamos en 10 puntos menos, por ejemplo de los catalanes... (EU)*

Las diferencias que se producen respecto a la financiación de las comunidades autónomas o a la cohesión social claramente diversa, pueden explicar la situación más deficitaria que se produce en la Comunidad Valenciana, que es especialmente visible en lo que respecta a la garantía de ingresos mínimos.

*Y con respecto a Servicios Sociales, yo creo que cada vez peor, muy por debajo de otras Comunidades, de las históricas, por ejemplo las que más avanzadas están son el País Vasco, luego Cataluña, nosotros estamos a años luz de ellas, o sea lo que he dicho del salario social lo pusieron en el País Vasco... y aquí lo de la PER no se le parece, vamos no tiene nada que ver con el salario social en Euskadi, y también los Planes de Inclusión están. Ahora, también eso tiene que ver mucho con el sistema de financiación de esas Comunidades, que son ellos los que se quedan el dinero y luego lo distribuyen, que el sistema de financiación de las Comunidades repercute, que no es lo mismo que esperes que te llegue el dinero del Gobierno central o que tú lo recaudes o que lo recibas del Gobierno central. (CCOO)*

*Hay otros sitios en los que se hace una apuesta más arriesgada pero creo que eso tiene que ver con dos cuestiones: una con sociedades mucho más cohesionadas, por ejemplo Cataluña, o con sociedades que disponen de más presupuesto, por ejemplo País Vasco. Yo creo que ahí el tema del sistema financiero juega a favor de ellos y no es casualidad que los sistemas de protección más desarrollados sean los de Navarra y el País Vasco, es decir que no creo que sea casualidad que eso coincida con un sistema tributario distinto... (Experto jurista)*

También se destacan las diferencias normativas que se producen con otras Comunidades y que en este caso se refieren, concretamente, a la Ley de rentas mínimas que no existe en la Comunidad Valenciana.

*Hay comunidades que están muy por delante de nosotros. Me refiero a Servicios Sociales porque en Seguridad Social al ser estatal... Ya he comentado antes que Madrid y Cataluña y también el País Vasco tienen legislaciones a las que no hemos llegado aquí. (UGT)*

La siguiente aportación, de un representante sindical, hace una comparación económica respecto a otras Comunidades. A destacar la mención que se realiza sobre “cómo se venden” las cosas por la clase política, y la comparación que se realiza con la mejora de la protección social en la Comunidad de Castilla - La Mancha, a la que se volverá a hacer mención más adelante.

*En la práctica y en la realidad [...] andamos en ingresos de los últimos, andamos en estructuras de protección de los últimos, andamos en eficacia de los servicios públicos de los últimos, o sea lo que nos intenta vender el señor Zaplana de que este es el mejor de los mundos, que no somos California pero nos falta poco, es absolutamente mentira. Tenemos sectores dinámicos donde alguna gente gana muchísimo dinero, pero que igual que son dinámicos se caracterizan por la precarización, por la estacionalización y por tener u ofrecer un mercado de trabajo inestable, barato, que a la hora de la verdad no genera riqueza, tienen dinero unos cuantos, pero la gente no lo tiene [...] tanta riqueza, tanto dinamismo ¿dónde se está quedando? Si nos va a pillar hasta Castilla-La Mancha... (CGT)*

El representante de Cáritas en la siguiente cita también se refiere a cómo se transmiten a la opinión pública los avances en política social. Los Planes de Inclusión son también motivo de reflexión. Esta importante medida, que no se ha diseñado en nuestra Comunidad, podría resultar especialmente decisiva dado que fomentaría programas específicos de lucha contra la exclusión, cuestión que es una asignatura pendiente en nuestra política social.

*... siempre hay Comunidades que van por delante en materia de política social, más innovadoras, más integrales. Algunas comunidades autónomas han tenido ya planes de lucha contra la exclusión, algunas creo que tienen ya algún Plan de Inclusión. Aquí no tuvimos Plan de lucha contra la exclusión, no tenemos Plan de Inclusión que es otro deber que tiene la Administración autonómica, y es otro deber que está incumpliendo, En el marco del Estado español yo creo que [...] estaríamos en ese terreno del medio en el que por mucho que se quiera decir que tenemos programas pioneros (ahora todo lo que hacemos es pionero), para nada es ambicioso, ni realmente nos pone por delante de otras comunidades autónomas. (Cáritas Diocesana)*

El análisis económico que podemos realizar de nuestra Comunidad, combina la apreciación de su inferioridad con una consideración de optimismo respecto a su evolución. La organización empresarial que lo plantea, además, hace mención a la “caja única” de la Seguridad Social, tema no abordado

anteriormente y de interés: la solidaridad como valor fundamental de nuestro sistema de protección, queda así cuestionada.

*Nosotros opinamos que la Comunidad Valenciana está ahora mismo en una situación de inferioridad, hay un hecho comparativo evidente respecto al resto del Estado, hay normas de carácter estatal que están perjudicando el crecimiento económico de la Comunidad Valenciana, y voy a poner dos ejemplos: primero el propio sistema de Seguridad Social está basado en un sacrosanto principio de caja única que no tiene ningún sentido [...] Asimetrías también en prevención de riesgos laborales, la ley de prevención nos obligó a todos los empresarios a ser deudores de solidaridad y ejemplos hay ya de lo que está pasando... (L'Empresarial)*

También la siguiente cita hace mención a la mejor posición y los avances que está consiguiendo otra comunidad, la de Castilla-La Mancha. Además es destacable la referencia que se realiza sobre la falta de iniciativa de nuestra Comunidad y de la reflexión sobre las políticas de Cataluña.

*... en el tema de Servicios Sociales yo creo que no, que la situación está empeorando aceleradamente en los últimos años, yo creo que en estos momentos estamos en una situación de falta de iniciativa absoluta en comparación con otras [...] creo que hay aspectos fundamentales que son verdaderos déficits a cómo se están tratando en el resto de España...*

*En estos momentos creo que están mejor claramente las comunidades de Navarra, del País Vasco..., Y luego hay otras comunidades que te sorprenden porque tradicionalmente no han jugado ese papel y lo están haciendo, por ejemplo Castilla-La Mancha, Murcia..., si te acercas a lo que están haciendo te sorprende.*

*Cataluña es un tema un poco particular, yo tengo una percepción un poco ambivalente porque si bien tradicionalmente ha sido puntera en temas de Servicios Sociales [...] no estoy convencido que lo esté haciendo, porque parece que lo que ocurre allí es una operación de marketing, pero no parece que las cosas funcionen... (Experto de servicios sociales)*

Junto a otros factores ya señalados, la inferioridad que nuestra Comunidad presenta puede apreciarse en cuanto a servicios básicos: las rentas de inserción y la atención a los colectivos más desfavorecidos.

*Respecto a otros programas de otras comunidades que yo conozco, el País Vasco sobre todo, y Cataluña, en el tema de acogimiento, en el tema de cobertura de personas mayores..., Navarra también, yo creo que aún necesitaríamos ampliar alguno de los Servicios Sociales más básicos, sobre todo de rentas de inserción, de cobertura de núcleos familiares más desfavorecidos, conseguir una cobertura más amplia... (Cruz Roja)*

Por último, la aportación que realiza la representante de la empresa de servicios difiere de las anteriores en considerar que no hay grandes diferencias. Su análisis lo centra en los servicios de ayuda a domicilio de otras comunidades autónomas porque esta empresa también trabaja en algunas otras. No obstante, señala un rasgo distintivo, y es la inexistencia en nuestra Comunidad de la modalidad de co-pago, que sí se da en otras.

*Hay pocas diferencias, realmente el servicio de ayuda a domicilio la diferencia que puede haber es que en otras Comunidades el usuario paga una parte en algunos casos, el servicio es igual. En tele-asistencia es igual, con la misma cobertura, realmente no hay muchas diferencias, pequeños matices, las actividades, las funciones son las mismas, todo es igual, seguro que cambian algunas cosas, en algunos sitios seguro que dan más importancia a una ayuda a domicilio educativa... (Empresa de servicios)*

El grupo de discusión de profesionales de servicios sociales, también abordó este tema, concluyendo en la apreciación de retraso de la Comunidad Valenciana. A continuación se realiza una selección de ellas, entre las que se destacan las que hacen referencia a la comparación con la comunidad de Castilla - La Mancha, al tema de las residencias de tercera edad, los Planes de Inclusión o las políticas de mujer.



## CONCLUSIONES

Las siguientes consideraciones son producto de la investigación en su totalidad. Pretenden aportar nuevos elementos para la reflexión y la comprensión de nuestro sistema de protección y del Estado del bienestar del que forma parte.

### **I - Los cambios sociodemográficos afectan directamente a los sistemas de protección.**

Algunos de ellos tienen una repercusión directa en la forma en la que se lleva a cabo esa protección, o en nuevas formas de concebirla. Así, las modificaciones que se están produciendo en *el mercado de trabajo, en la estructura de la población y en la estructura familiar* repercuten en mayores demandas de protección, que tendrán que ser tenidas en cuenta para responder adecuadamente a las necesidades.

### **II - El nivel de gasto social que presenta nuestro país es de los más bajos de la Unión Europea, a la vez que el nivel de pobreza es de los más altos.**

Con datos del año 2003, la media europea de gasto social con relación al PIB era del 28,3%, mientras que España se situaba en el 19,7%. Frente a esto nuestro país se sitúa en las tasas más altas de pobreza. La media europea era, también en 2003, del 15%, mientras que nuestro país se situaba en el 20%. Es decir, tenemos más pobreza y menor gasto social.

### **III - Nuestro actual sistema de protección tiene una repercusión limitada en la mejora de las situaciones de necesidad**

Déficits especialmente importantes se producen en las políticas sociales de protección a la familia, a las que España dedicó en el año 2003 el 3% de su gasto social, frente al 8,2% de media en la Unión Europea. O en la protección al acceso a la vivienda y a la marginación, al que España dedica el 1,8%, frente al 3,5% de media europea. Otras carencias que se han señalado en los discursos de los agentes sociales son la existencia de barrios depauperados y bolsas de pobreza en las ciudades y el hecho de que sean numerosos los pensionistas y los trabajadores situados bajo el umbral de la pobreza.

#### **IV – El sistema de la Seguridad Social muestra en su evolución aspectos favorables y otros claramente negativos**

Como rasgos positivos podemos señalar:

- *la universalización* que se ha conseguido en el ámbito de la sanidad desde 1989, y en el de las pensiones al crear el sistema no contributivo en 1990.
- *el aumento que se ha producido del gasto social* porque existen ahora más personas mayores, más desempleadas y mayor gasto en salud.
- *la apuesta que se ha realizado por la calidad*, por ejemplo en la atención al público y mediante la Carta de Servicios.
- *la prioridad política que se ha dado a las pensiones*, mediante el Pacto de Toledo.

Junto a esto existen una serie de rasgos negativos como son:

- *las diferencias de protección por sexo*, que son constatables, por ejemplo en las tasas de desempleo, o en los importes de las pensiones
- *las diferencias territoriales y por actividad*, en el sistema de pensiones
- *los problemas estructurales*, como la fragmentación en numerosos regímenes, las prácticas fraudulentas de trabajadores y empresarios en la llamada economía sumergida, y sobre todo la diferente actividad protectora que se produce entre prestaciones contributivas y no contributivas.

#### **V - El sistema de la Seguridad Social se ha convertido en un factor fundamental de toda sociedad democrática.**

Sin embargo, los agentes han señalado algunas cuestiones que la Seguridad Social tendrá que tener en cuenta para reforzar su objetivo democrático y realizar una adecuada y ajustada protección:

- La primero es que *sus reformas no podrán realizarse sin diálogo social*.
- *Un objetivo prioritario debe ser conseguir la igualdad de derechos entre mujeres y hombres*.
- La falta de *coordinación entre las políticas de Seguridad Social, Servicios*

*Sociales y las sanitarias, las económicas o las de empleo.*

- *Las pensiones privadas pueden generar una mayor desigualdad social.* Para contrarrestarla, la acción protectora del Estado, debería garantizar unos mínimos de subsistencia y garantizar la seguridad y estabilidad del sistema de capitalización complementario.
- *El control del fraude es una obligación del Estado.* Frente a las posibles prácticas de engaño que puedan existir deben arbitrarse mecanismos de control que los eviten, lo que sin duda repercutirá en un adecuado uso del gasto social.

## **VI. Los Servicios Sociales, a pesar del crecimiento que han protagonizado en las últimas décadas siguen siendo residuales y tienen planteados numerosos problemas**

- El crecimiento se ha efectuado sin planificación y previsión,
- La deseada universalización no se ha conseguido y no se ha logrado la superación de las situaciones más graves de exclusión.
- Siguen sufriendo de limitaciones presupuestarias, plantillas reducidas de profesionales y carencia de suficientes recursos.
- La burocracia que caracteriza sus actuaciones es excesiva.
- Persiste la falta de políticas integrales y de coordinación entre áreas que tienen la misma población objeto.

## **VII - La cooperación público-privada se percibe como una tendencia en aumento, que va a requerir nuevas fórmulas de organización**

Entre éstas algunas que han apuntado los agentes sociales entrevistados, son:

- La primera, supone la necesaria *reforma del Estado de bienestar* para acoger convenientemente en su actuación las aportaciones de los dos sectores de la esfera privada, el mercantil y el no lucrativo.
- La segunda, *la recuperación del mercado* como agente en el ámbito de la protección, en la que será básico que atienda a la mejora de la gestión del bienestar y el reconocimiento de su responsabilidad social.

- La tercera, la *participación de la sociedad civil* en términos de capacidad asociativa, voluntariado, participación y pluralismo, sin que ello suponga competencia con el sector mercantil.

### **VIII – Los servicios sociales de la Comunidad Valenciana se encuentran en desventaja respecto a otras comunidades autónomas y presentan desequilibrios territoriales internos**

La desventaja que se produce en los Servicios Sociales de nuestra Comunidad viene reflejada en algunos de los indicadores que se han desarrollado en el sistema propuesto.

- Por ejemplo, la ratio de población usuaria de los Centros base de Servicios Sociales generales en nuestra Comunidad, es mayor que la media nacional.
- Las personas efectivamente usuarias de los Servicios Sociales representan únicamente el 11% de la población. Las personas en programas de ayuda a domicilio, alojamiento alternativo o inserción y prevención, están en proporción más baja que la media nacional.
- Los presupuestos que se destinan a los Servicios Sociales en el ámbito de la Generalitat Valenciana se encuentran estancados alrededor del 4% desde el año 2000 hasta la actualidad.
- Claramente se distinguen dos colectivos, el de personas mayores y el de discapacitadas, como aquellos que son objeto de mayor protección, frente a otros como el de las personas afectadas por enfermedades mentales, respecto al que se detecta un bajo nivel de recursos que es denunciado continuamente por las familias, asociaciones y profesionales.
- Otras comunidades autónomas gozan de unos Servicios Sociales más desarrollados y mejor dotados, como Cataluña, País Vasco y Navarra, incluso otras, como Murcia o Castilla-La Mancha, están consiguiendo avances de los que aún estamos lejanos.
- Otra de las características de nuestro sistema de Servicios Sociales es la existencia de importantes desigualdades territoriales internas, siendo las zonas rurales y las del interior las que cuentan con una menor acción protectora.

- La provincia de Valencia concentra la mayoría de los recursos, en perjuicio de la de Alicante y la de Castellón, si bien esta provincia tiene los mejores indicadores sociales y perviven redes familiares y sociales en mayor medida que las otras dos provincias.

Estos datos correlacionan con las apreciaciones que los agentes sociales nos han hecho llegar respecto a que es necesaria una reestructuración de los Servicios Sociales, teniendo como base estudios de necesidades territoriales, que son inexistentes por el momento.

### **IX – Existen retos que tendrán que ser abordados en un futuro cercano**

A pesar de los avances constatados, existen cuestiones pendientes y nuevas necesidades que ya están presentes en nuestra sociedad. Entre éstas los agentes sociales han destacado: la inmigración, el envejecimiento de la población, la persistencia de las situaciones de exclusión, la protección a la familia, la desigualdad entre mujeres y hombres, el desempleo, el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos y la adecuada protección a la salud mental.

### **X - Acerca del futuro de nuestro sistema de protección: mantenimiento o disminución.**

Algunas posibilidades que los agentes sociales han subrayado acerca del futuro, son:

- *La primera es que nuestro sistema de protección va a aumentar y mejorar.* Esta postura está fundamentada en la idea de que las necesidades sociales están aumentando y será necesario dar respuesta a ellas. La protección social que se configura será cada vez más privada tanto en Servicios Sociales, como en pensiones, sanidad o educación.
- *La segunda afirma que puede producirse una disminución o retroceso.* El riesgo en este caso es que las personas más afectadas serán las más necesitadas, lo que se considera una doble injusticia.
- *Y la última hace referencia a que existirán modificaciones que no afectarán al conjunto.* Es posible, y hasta deseable, que la actual configuración de la protección social se vea modificada. Los cambios pueden, en definitiva, ser

---

positivos porque mejorarán el sistema actual, aunque los ajustes que tendrán que aplicarse pueden ser motivo de importantes conflictos.

Para finalizar sólo cabe ya afirmar que nuestro actual sistema de protección social y por ende nuestro Estado del bienestar no es perfecto. Tiene planteados numerosos problemas: su actuación tiene límites importantes; su futuro, pese a considerarse consolidado, es incierto y no garantizado; y en realidad las personas, objeto final de su existencia, no consiguen en su totalidad mejorar sus situaciones y superar sus problemas.

Pese a todo, los avances conseguidos desde los años 70 son importantísimos, y se ha logrado que el sistema de protección se consolide, de forma que su intervención se ha convertido en imprescindible para entender la esencia de una sociedad que, desde unos valores democráticos, se plantea siempre mejorar la calidad de vida de las personas que la conforman.

Tenemos, pues, ante nosotros un panorama lleno de incertidumbres, pero también de posibilidades, un escenario en el que muchas cosas importantes van a entrar en juego, porque, recordemos, avanzar en el ámbito de la protección social hace a una comunidad crecer en valores de solidaridad y reducir el nivel de las desigualdades, lo que se traducirá siempre en una mejora de nuestra convivencia.

---

## Bibliografía

- Adelantado, José, Noguera, J. Antonio y Rambla, Xavier. (1998). *Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo*. En Goma, R. y Subirats, J. (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, pp. 200-222.
- Alarcón, Manuel R. (1996). *Hacia el derecho de la protección social*. En López J. (coord.) "Seguridad Social y protección social: temas de actualidad". Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., pp. 11-34.
- Arriola, M. Jesús y Setién, M. Luisa. (1997). *Política social y Servicios Sociales*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). "Política Social". Madrid, McGraw-Hill, pp. 323-354.
- Barea, José. (1997). "El sistema europeo de protección social". *Revista Fuentes Estadísticas*, número 28, julio-agosto 1997.
- Baylos, Antonio. (1999). *Estado de Bienestar y derechos sociales*. En Fernández, T. Y Garcés, J. "Crítica y futuro del Estado del Bienestar". Valencia. Tirant Lo Blanch, pp. 21-51.
- Beltrán, Miguel. (1989). (1ª edición 1986). *Cinco vías de acceso a la realidad social*. En "El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación". Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira. Madrid. Alianza Universidad Textos, pp. 17-47.
- Bourdieu, Pierre (dir), (1999). *La miseria del mundo*. Primera edición 1993. Madrid, Akal S.A.
- Cea d'Ancona, M. Angeles. (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnica de investigación social*. Madrid. Síntesis.

- 
- Dahrendorf, Ralf y otros. (1996). *Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre*. Documento INAP núm. 6. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.
- De Swaan, Abram. (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona. Ediciones Pomares-Corredor.
- Durkheim, Émile. (1985). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona. Orbis.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Alfons el Magnànim (1ª edición 1990).
- (2000). *La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa*. En Herley, J.A. y Jimeno, J.F. "Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar". Sevilla. Fedea, pp. 73-98.
- (2002). "El futuro de las políticas para las personas mayores en Europa". *Revista Arxius*, núm. 6, pp. 7-16.
- EUROSTAT. (2002). *The Social Protección in Europe 2001*. Commission of the European Communities. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Bruselas.
- (2003). *La situación social en la Unión Europea, 2002*. Comisión Europea
- (2003). *European social statistics. Social protection. Expenditures and receipts. 1991-2000*. Luxemburgo.
- Fernández Orrico, Francisco Javier. (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid. CES, Colección Estudios.
- Márquez, Antonio. (2002). *Seguridad Social y Protección Social: un enfoque conceptual*. Universidad de Málaga.
- Picó, Josep. (1987). *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid. Siglo XXI.
- (1996). *Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Casilda, R. y Tortosa, J.M. (edit.). "Pros y contras del Estado del Bienestar". Madrid. Tecnos, pp. 37-57.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. (1990). *El gasto público en Servicios Sociales*

- 
- en España (1972-88)*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1997). *Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea*. En Moreno, “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, pp. 3-30.
  - (1998). *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En Goma, R. Y Subirats, J. (Coord.) “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”. Barcelona. Ariel Ciencia Política, pp. 135-152.
  - (2002). *Tendencias de cambio en política social*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, pp. 17-38.
  - (2002b). *El desarrollo de la Política social en la Unión Europea*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, pp. 103-114.
- Rojó Torrecilla. (1996). *Protección Social y Rentas Mínimas de Inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)*. En “Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad”, J. López (coord.). Marcial Pons, Madrid.
- Ruiz-Huerta, Jesús. (1991). *La crisis del Estado de Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español*. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.). “Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual”. Madrid. Icaria, Economía crítica, pp. 185-210.
- Vila, Luis. (1997). *Política social europea*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, pp. 103-131.
- Zapatero, Virgilio. (1987). “Tres visiones sobre el Estado del Bienestar”. *Revista Sistema*, núm. 80-81, pp. 23-37.



---

## **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

1. Se aceptarán trabajos de investigación no publicados fruto de investigaciones en curso o recientemente finalizadas, así como síntesis de tesis doctorales o trabajos de investigación de Tercer Ciclo.

2. El Consejo de Redacción seleccionará los trabajos y comunicará a los autores cualquier sugerencia de modificación.

3. La extensión **total** de los originales se ajustará a **40-41 hojas** DIN-A4. El texto se presentará en Arial de 11 puntos, con un 1,5 de interlineado. En la primera página aparecerá el título del trabajo y el nombre del autor. En una hoja aparte, los autores deben presentar un resumen del trabajo en 100 palabras especificando 3 palabras clave, así como una breve descripción sobre la procedencia del trabajo (Tesis doctoral, proyecto de investigación financiado, u otros) y cualquier otra indicación (dirección postal, cargo profesional, e-mail, fax).

4. Se enviarán **dos copias impresas** y una copia en **diskette 3 1/2** en formato PC, (Word para Windows).

5. Para las **referencias bibliográficas** se seguirá el **sistema autor-año** tanto en el texto como en las notas a pie de página:

-Se incluirán a lo largo del texto las citas con la indicación entre paréntesis del autor citado, el año de publicación y, en su caso, de las páginas donde se halla el texto original: (Sennet, 2000: 8-9).

-Se incluirán al final del texto, las referencias bibliográficas completas ordenadas alfabéticamente de acuerdo al siguiente modelo:

Sennet, R. (2000) *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.

Subirats, M.(1999) “Les desigualtats socials a la Catalunya actual”, *Revista Catalana de Sociologia* nº 9, setembre 1999

6. Los trabajos podrán presentarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana.

7. Los originales han de remitirse a: **Quaderns de Ciències Socials**

Facultat de Ciències Socials

Edifici Departam. Occidental

(Entreplanta-Deganat)

Avda. Tarongers s/n 46022- València

e-mail: Quaderns@uv.es

