

# El finançament dels serveis socials a Catalunya: l'estat de la qüestió

Per **Albert Serra**, professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE

Al llarg de l'any 2007 es concreta una inflexió de llarg abast en l'estructura de l'estat del benestar a Catalunya iniciada alguns anys abans. A principis d'any s'inicia el desplegament de la Ley 39/2006, de 14 de desembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que posa en marxa i regula el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) endegat pel govern espanyol. A finals d'any s'inicia el desplegament de la Llei 12/2007 de 11 d'octubre de Serveis Socials aprovada pel Parlament de Catalunya.

Probablement es tracti del desplegament de política social més important que s'hagi produït a Catalunya des de la dècada dels vuitanta en la que es van desplegar els sistemes de sanitat, educació i pensions com a drets socials universals. Aquesta inflexió suposa una novetat històrica en el desenvolupament de l'estat del benestar i introdueix el que s'anomena el quart pilar de l'Estat del Benestar. Seguint el model d'altres estats europeus, on els serveis socials, i dins d'ells l'atenció social a la dependència, s'han anat convertint poc a poc en una peça central dels respectius sistemes de benestar.

La literatura acadèmica distingeix tres models bàsics d'estat del benestar: el liberal (funció assistencial de l'estat i provisió privada de serveis), el conservador-corporatiu (serveis contra aportacions contributives, especialment al sistema de la seguretat social) i el socialdemòcrata, (serveis universals redistributius finançats a través del sistema tributari) (Esping-Andersen, 1990). Aquestes tipologies feien difícil l'encaix del que finalment s'ha denominat el model mediterrani (Grècia, Itàlia, Portugal i Espanya) en el que la família, i molt especialment el tre-

ball no remunerat –quasi exclusivament femení– adquireix una posició central.

Pel que fa específicament als serveis socials, el model mediterrani té un caràcter marcadament assistencial (León, 2006: 38). Seguint Rodríguez-Cabrero (2006: 25), el model mediterrani seria, pel que concerneix els nivells i les formes de protecció, [...] majoritàriament informal i subsidiàriament assistencial [...]". És a dir, d'universalització incompleta i de relativa baixa intensitat protectora. Basat en el treball no remunerat de les vetlladores i en una atenció pública exclusivament centrada en la població sense recursos, es tracta d'un model en el que l'estat únicament intervenia en aquells casos en els quals la falta de xarxa familiar deixaria a la persona necessitada en estat d'abandó. El model pressuposa també l'"obligatorietat" de la intervenció familiar –sempre que disposi de recursos– perquè assumeixi els costos derivats de l'atenció de la persona amb dificultats socials o dependent.

El sistema de serveis socials espanyol dels últims trenta anys s'ha construït, així, sobre la base de dos pilars: el sacrifici familiar –concretament de la dona– en forma de



sistema de benestar.

### **El canvi social i econòmic**

Al començament del segle XXI l'entorn polític, social i econòmic és modifica substancialment. L'accés al poder a Espanya d'un nou govern socialista, i a Catalunya la formació del govern tripartit d'esquerres, porten a renovar l'aposta per un sistema de serveis socials socialdemòcrata, d'acord amb la terminologia proposada per Esping-Andersen.

Pel que fa a l'àmbit social, un seguit de fenòmens, alguns nous i altres de previsibles, generen demandes socials cada cop més consistents. Els tres canvis probablement més significatius han estat el flux migratori i, sobretot, l'evolució de la dependència i el canvi de model familiar i del rol femení en el mercat de treball.

La dependència no és un fenomen nou. No obstant això, l'escala del problema ha canviat progressivament i encara ho farà més els propers vint anys. Les projeccions de població dependent, segons el *Libro blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España* (LBD), situaven el total de població amb algun tipus de discapacitat per a les activitats bàsiques de la vida diària en més de dos milions i mig de persones l'any 2005 (MTAS, 2004: 89). L'augment vertiginós de la població dependent tindria com a origen principal l'increment de l'esperança de vida i, en conseqüència, un procés d'envel·liment gradual de la població. Efectivament, quasi dos terços de la població que pateix algun tipus de dependència supera els 65 anys d'edat, i més de la meitat tenen més de 85 anys. D'altra banda, el problema de la dependència es veu ressaltat socialment per un fenomen paral·lel però íntimament relacionat, com ho és la inserció de la dona al mercat laboral i el subseqüent debilitament del rol i les tasques que aquesta ha exercit tradicionalment en el marc de la família. La incorporació de la dona al mercat laboral ha alterat de manera molt significativa les fronteres entre treball remunerat i no remunerat, i ha provocat la mercantilització d'unes tasques que fins no fa gaire pertanyien a l'àmbit familiar.

Finalment, l'evolució extraordinàriament favorable de l'economia, amb el creixement més alt del PIB a Europa durant més deu anys i la millora dels comptes públics fins arribar al superàvit pressupostari en el trienni 2005-2007, permetien abordar una assignatura pendent des de

**“El sistema de serveis socials espanyol dels últims trenta anys s'ha construït, així, sobre la base de dos pilars: el sacrifici familiar —concretament de la dona— en forma de treball no remunerat —el 78% dels casos— i una intervenció del sector públic doblement insuficient: exclou la major part de la població de l'accés als serveis socials, i els costos derivats de l'atenció solament es cobreixen de manera limitada.”**

feia més de vint anys: construir un veritable sistema públic de serveis socials i d'atenció a la dependència.

Com es recordava al principi, al llarg de l'any 2007 aquests factors favorables permeten concretar un projecte que, encara que desconcertadament dualitzat entre govern espanyol i Generalitat de Catalunya i altres governs autonòmics, a causa de la implantació dubtosament competencial de la Llei de la dependència per part del govern espanyol, obre una nova etapa, aquest cop és d'esperar que definitiva, en la construcció d'un veritable sistema públic i universal de serveis socials a Catalunya.

### **El nou model de serveis socials**

El disseny d'aquest nou model, tant pel que fa a la Llei de Serveis Socials de Catalunya com pel que fa al sistema d'atenció a la dependència promogut pel govern espanyol i integrat en el desplegament de la llei de serveis socials, s'allunya, però, significativament, dels altres tres pilars de l'estat del benestar construïts fa més de vint anys (educació, sanitat i pensions), en diferents aspectes. En tots ells es percep una clara voluntat de assolir dos objectius:

1. Ajustar l'oferta de servei públic a la capacitat real del sistema per finançar-lo i proveir-lo, i per tant, per poder-ne garantir plenament l'accés dels ciutadans, evi-



tant la creació d'expectatives permanentment frustrades des de la llei de 1985.

2. Concretar l'oferta de servei públic establint criteris de prioritat i de copagament (segona redistribució) orientats a prioritzar la situació personal i la redistribució equitativa dels recursos per davant de la gratuïtat.

Aquesta nova estratègia de disseny de les polítiques públiques de benestar social, en aquest cas vinculada al desplegament del sistema de serveis socials, es deriva de la constatació generalitzada a Europa de la impossibilitat de sostenir un model d'estat del benestar que no es planteja com a requeriment ineludible garantir l'equilibri pressupostari i, amb ell, la sostenibilitat econòmica del sistema a llarg termini. Especialment, l'experiència del sistema sanitari (i també en menor mesura de l'educatiu) ha fet revisar l'estratègia dels vuitanta. El sistema sanitari, ben allunyat a la pràctica de la universalitat proclamada, ja que una part ben significativa de la ciutadania opta pel mutualisme i altres formes d'atenció privada, es troba, en canvi, permanentment ofegat per la pressió econòmica i en permanent conflicte amb la idea de copagament, que no és digerida pel sistema social. Aquesta constatació i les greus iniquitats, desconfiances i desafeccions socials que es deriven d'uns sistemes que no són capaços de complir els seus compromisos amb els usuaris i contribuents han obligat i a la vegada permès, en benefici de futures generacions, una alteració dels principis inspiradors de les polítiques de benestar social. La peça clau d'aquesta nova arquitectura, que s'estrena amb el sistema de serveis socials, és la de recuperar el valor de la redistribució per davant de la fal·làcia de la gratuïtat i accés il·limitat als béns i serveis públics.

Com és conegut, el principi bàsic de l'estat del benestar és garantir a tota la població l'accés a determinats béns i drets socials sense subjecció a la seva capacitat de compra d'aquests béns i serveis. Es tracta de corregir les fallides del mercat, especialment pel que fa a l'assignació de rendes, mitjançant un sistema tributari que permet la redistribució de la renda total a través de garantir l'accés a determinats serveis que adquireixen, així, la qualitat de béns públics. Progressivament, però, l'objectiu de la redistribució i del dret d'accés a béns públics s'ha anat diluint en la idea de gratuïtat. Per altra banda, la demanda creixent de reducció impositiva, la tendència a la igualació de rendes amb la formació d'una classe mitjana que

**“Sobre la base d'aquests principis s'ha articulat un model de finançament que cal qualificar de força complex. El finançament dels serveis socials està clarament assignat a la Generalitat de Catalunya, que és l'administració titular de la competència de manera exclusiva. La irrupció del govern central amb de l'anomenada llei de la dependència ha complicat l'escenari al mateix temps que garanteix una injecció econòmica molt significativa perquè pugui avançar el conjunt del sistema.”**

esdevé el gruix de la població, la dificultat de gestionar la tributació de les rendes de capital respecte de les rendes del treball i altres evolucions del sistema econòmic, han portat a la necessitat de donar suport a la redistribució, a més de a través dels impostos, a través de les polítiques de despesa pública. L'assignació de recursos públics ha d'incorporar la consideració de renda disponible per part dels destinataris d'aquests recursos si no vol tendir a neutralitzar la funció redistributiva dels impostos per la via de una redistribució que incorpora elements de regressió en no considerar la renda del receptor dels serveis. O, encara pitjor, exclou del sistema de serveis públics una classe mitjana que no pot accedir al mercat ni tampoc a determinats serveis públics, ja que la seva renda la situa en “terra de ningú”.

Les novetats que es desenvolupen en la revisió de l'estat del benestar en la recerca del seu manteniment i de la seva sostenibilitat se centren en alguns principis bàsics que defineixen el disseny del sistema de serveis socials, el primer que aborda obertament els nous reptes de futur. Aquest principis són:

1. Universalitat: els serveis socials i d'atenció a la

dependència constitueixen un dret subjectiu universal vinculat a trobar-se en situació de dependència i satisfer determinats requisits que si es donen constitueixen garantia jurídica exigible de drets d'accés al servei públic.

2. Cartera de serveis: els serveis oferts pel sector públic són els que es defineixen explícitament en la cartera de serveis del sistema. Qualsevol altre servei públic ofert per qualsevol administració no incorpora la garantia de prescripció i finançament.

3. Copagament social: els usuaris dels serveis assumeixen part del cost del servei rebut en funció del nivell de renda disponible del que disposin garantint així l'accés universal al servei i mantenint la vocació redistributiva i l'equitat del sistema d'assignació de renda.

### **El finançament del sistema**

Sobre la base d'aquests principis s'ha articularat un model de finançament que cal qualificar de força com-

plex. El finançament dels serveis socials està clarament assignat a la Generalitat de Catalunya, que és l'administració titular de la competència de manera exclusiva. La irrupció del govern central a través de l'anomenada llei de la dependència ha complicat l'escenari al mateix temps que garanteix una injecció econòmica molt significativa perquè pugui avançar el conjunt del sistema. Finalment, l'escenari contempla quatre fonts de finançament del conjunt del sistema de serveis socials, incloent l'atenció a la dependència:

- L'Administració General de l'Estat, amb les aportacions previstes per la llei de la dependència i limitades a les previsions establertes a priori.
- La Generalitat de Catalunya, l'aportació de la qual igualarà, com a mínim, l'aportació que farà l'Estat als territoris respectius. Pel que fa a la dependència i el que li correspongui per la resta del sistema del qual és plenament competent i que inclou finançament per als municipis.
- Els governs locals, que aportaran la part que els correspon per les competències pròpies assumides (pri-







mària fonamentalment), que es complementarà amb les aportacions de la Generalitat que s'acordin.

- La contribució de les famílies i dels individus a través dels sistemes de copagament i pels imports que s'estableixin a nivell local, autonòmic o estatal d'acord amb com es produeixi el desplegament del sistema.

Probablement el nivell de complexitat sigui excessiu i fins i tot pot arribar a entorpir el funcionament del sistema. Tot i això, els avantatges d'haver trencat l'estancament del sistema de serveis socials i la implicació de tots els nivells de govern i de les famílies en el sistema són millor notícia que les complicacions que es puguin derivar del model que inevitablement s'anirà afinant, i els problemes que planteja no deixen de ser operatius i no pas estructurals. Dit això, però, no és sobrer intentar identificar els factors de risc que planteja la situació actual, just a el inici del desplegament del sistema, i veure de detectar quins requeriments poden ser exigibles per afrontar els reptes de futur.

### **Factors crítics i requeriments de futur**

Els factors que poden generar problemes, i de fet ja ho estan fent, en el desplegament del sistema, poden provenir de dos orígens diferents. D'una banda, de factors exògens al mateix sistema de serveis socials. D'altra banda, de la situació i de les característiques dels serveis socials actuals.

Pel que fa a factors que poden originar-se en l'entorn, cal citar els següents:

1. L'entrada en recessió, per dir les coses pel seu nom, a més de manera estrepitosa, de l'economia i la conseqüent deterioració del pressupost públic altera seriosament l'escenari macroeconòmic en el que es va concebre la llei de la dependència i la mateixa llei de serveis socials (creixement i superàvit pressupostari). El pas d'un creixement del PIB superior al 3% a un PIB negatiu que s'acostarà al -2% és una caiguda que supera la que es va produir a principis dels noranta.

2. La falta de resposta adequada al dèficit fiscal català i el tancament del nou sistema de finançament per a Catalunya agreugen fortament la situació per a la Generalitat de Catalunya, com ja s'ha pogut comprovar amb la formulació del pressupost per a 2009.

**“No hi ha dubte que els serveis socials estan davant d'una oportunitat històrica plena de dificultats no previstes o no identificades que poden qüestionar el resultat final.”**

3. Aquesta mateixa situació induïx un creixement de la demanda de serveis socials vinculada a situacions econòmiques crítiques derivades de l'increment de l'atur i de la caiguda de les rendes disponibles.

Aquestes situacions d'entorn són evidentment fortament preocupants i en el curt termini poden afectar seriosament els plans previstos i les expectatives de la ciutadania. També, però, cal dir que a mitjà termini, a diferència del que va passar als anys noranta, és probable que es puguin superar aquestes limitacions. Algunes raons que avalen aquesta visió són les següents:

- El punt de partida de la situació pressupostària de l'Estat és radicalment diferent. Els anys noranta el dèficit acumulat i l'endeutament de l'Estat eren aclaparadors. Avui la crisi comença en situació de superàvit pressupostari significatiu i baix endeutament públic.

- La despesa en serveis socials i especialment en dependència pot no augmentar d'acord amb les previsions prèvies però no sembla que hagi de disminuir ni de frenar el seu creixement. Les prioritats polítiques i socials són, en aquest moment, molt més clares que fa vint anys i fins i tot sembla provat que les polítiques públiques anticíclics incorporen aquesta via de despesa en el seu plantejament.

- El tema del finançament català no sembla que pugui ajornar durant molt temps la seva resolució sense arribar a un punt crític que serà, sens dubte, greu.

Cal afegir que tot i que la situació no té res de desitjable, alguns factors interns al sistema fan que es puguin revertir els greus problemes del curt termini en oportunitats per al mitjà i el llarg termini. S'identifiquen a continuació els factors crítics interns de base econòmica del

sistema que poden condicionar el seu desplegament.

1. Les previsions econòmiques en les quals es basa la llei de la dependència sembla que clarament han subestimat el volum de demanda i la seva morfologia. I amb la nova situació econòmica i social pot passar quelcom de semblant en el cas dels serveis socials tant pel que fa a la Generalitat de Catalunya com a l'Administració local.

2. L'anàlisi de costos dels serveis és encara molt precària i sens dubte està subestimada en el curt i sobretot en el mitjà termini. La regularització i estabilització del sistema obligarà a la revisió de la major part dels costos unitaris, singularment els costos de les persones, peça angular dels serveis socials i de l'atenció a la dependència i també els costos de gestió. I aquesta revisió no està clar que es pugui traslladar a tots els finançadors. Probablement govern local, famílies i Generalitat de Catalunya hauran de suportar la pressió d'aquests diferencials.

3. La implantació del copagament planteja moltes exigències de disseny i planificació i de gestió operativa. Cobrar rebuts cada mes no és fàcil, i no ho és gens per a un sistema jove i organitzativament feble i altament descentralitzat. Una gestió deficient del sistema de copagament té dues conseqüències extremadament greus: la generació de dèficits addicionals als ja previsibles que arribin a tornar a deixar el sistema en la marginalitat i, sobretot, la introducció de fonts d'iniquitat molt significatives en el model redistributiu.

**“L'oportunitat històrica continua existint i les bases socials, polítiques i també econòmiques estan posades per assolir l'èxit i la sostenibilitat a llarg termini del model que la ciutadania necessita.”**

4. Les debilitats organitzatives dels serveis socials, en raó de la seva joventut, tant del sistema públic com dels operadors privats, qüestionen la capacitat disponible per a dissenyar, desplegar i gestionar un sistema de bon disseny però de molta complexitat. No hi ha dubte que els problemes complexos requereixen solucions complexes. Però cal també organitzacions fortament capacitades per assegurar el funcionament d'aquests models postburocràtics de servei públic.

5. Cal afegir aquí alguns elements de risc específics dels governs locals en el finançament del sistema. Si bé no es preveu a la Llei la seva aportació obligada, les diferents administracions locals han assumit, assumeixen i continuaran assumint un cost molt significatiu, en relació amb la seva disponibilitat pressupostària, de l'atenció a la dependència. En primer lloc, perquè com a titulars de





competències centrals en matèria de serveis socials i de salut, aporten molts serveis a la cartera que finalment es presten a les persones dependents i dels quals són responsables últims quant a implementació i finançament. En segon lloc, perquè les estructures de gestió, la gestió relacional amb la ciutadania, la plataforma de l'atenció social primària com a porta d'entrada al sistema i la cobertura de totes aquelles demandes socials, són i seran ateses pel nivell local i també finançades per ell, en bona mesura. Finalment, i aquest és un tema recurrent en aquests models descentralitzats de prestació de serveis, els possibles desajustos entre costos pressupostats i costos reals dels serveis acabant sent coberts pel nivell local, que actua com a mecanisme d'ajust.

No hi ha dubte que els serveis socials estan davant d'una oportunitat històrica plena de dificultats no previstes o no identificades que poden qüestionar el resultat final. Davant d'aquesta situació, és rellevant identificar alguns eixos estratègics, clars i pocs, que facilitin fixar el focus de tots els agents implicats i alinear els esforços en la mateixa direcció. A tall de suggeriment i sense ànim d'exhaustivitat, es proposen a continuació alguns elements de referència que permetin afrontar el repte plantejat.

1. És una peça clau de procés assegurar un lideratge polític fort que construeixi una aliança estable i cooperativa de totes les administracions implicades i dels agents socials i econòmics vinculats a la gestió del sistema. Especialment serà decisiva la cooperació de la Generalitat amb el govern local.

2. La capacitat de gestió del sistema i les seves bases organitzatives són encara molt febles. Sistemes d'infor-

mació, estructuració de processos i criteris de treball, redisseny organitzatiu intern i territorial, millora de les eines de gestió de persones (negociació col·lectiva i capacitat) i capacitat de direcció política, executiva i gerencial territorialitzada seran factors decisius per afrontar els reptes econòmics i organitzatius.

3. La gestió del temps és una variable clau en qualsevol procés de canvi. En aquest cas, les variacions especialment turbulentes que s'han produït en l'entorn, just a l'inici de l'arrencada del procés, obliguen a modificar les expectatives i el desplegament. Com es deia més amunt, caldrà convertir el problema de les dificultats econòmiques en oportunitat per al reforçament organitzatiu i la creació de condicions per a un desplegament potser més lent però també menys forçat i menys precari del que s'havia d'assumir en la situació prevista i que ja es percebia de difícil encaix en les estructures preexistents dels serveis socials.

Són molts els fronts oberts en aquest procés i aquesta simplificació no els recull en absolut. També és cert, però, que en situacions d'alta complexitat és important que els fils conductors de l'actuació de tots els agents implicats siguin clars i facilitin l'alineament cap a l'objectiu final. Si s'accepta la hipòtesi que en aquesta ocasió, a diferència del que va succeir en els anys vuitanta, les condicions per a la construcció d'un sistema públic de serveis socials són irreversibles, caldrà preocupar-se sobretot de mantenir els objectius i variar els camins. L'oportunitat històrica continua existint i les bases socials, polítiques i també econòmiques estan posades per assolir l'èxit i la sostenibilitat a llarg termini del model que la ciutadania necessita

Q



**Albert Serra Martín és llicenciat en ciències econòmiques per la Universitat de Barcelona. Màster en Direcció Pública per l'Institut de Direcció i Gestió Pública (IDGP) d'ESADE. Actualment és professor a l'IDGP (ESADE), director del Màster en Direcció Pública i Director del Programa PARTNERS. També és director de BoraKasi, SA, empresa consultora especialitzada en l'àmbit públic i en la gestió de polítiques de benestar social. Les seves àrees de especialització són la direcció estratègica, la gestió de serveis públics, el disseny i la gestió de polítiques públiques de benestar social. Amb anterioritat ha exercit, entre d'altres responsabilitats, com a gerent del Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona i gerent de l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona. Actualment dirigeix, des d'ESADE i per encàrrec del Departament d'Acció Social i Ciutadania, el curs *Jo dirigeixo Serveis Socials*, destinat als directius i directives locals de serveis socials de Catalunya.**