

EL SISTEMA DE PROTECCIÓ SOCIAL
I L'ESTAT DEL BENESTAR
A LA COMUNITAT VALENCIANA

Collecció Descobrim, 2

Dirigida per Antonio Ariño

M. Jesús Felipe Tío

El sistema de protecció social i l'estat del benestar a la Comunitat Valenciana



institutió
alfons el magnànim
centre valencià
d'estudis i d'investigació
València, 2017

© María Jesús Felipe Tío, 2017

© De la present edició: Institució Alfons el Magnànim - CVEI
Diputació de València, 2017

Disseny de la coberta: Eugenio Simó

Disseny de la col·lecció: Jaume Ortola

ISBN: 978-84-7822-739-6

Dipòsit legal: V. 3206-2017

Impressió:  IMPREMTA
PROVINCIAL DE VALÈNCIA

Taula

Introducció	9
L'estat del benestar	11
Naixement	12
Evolució	15
La diversitat de models	18
El qüestionament	19
La protecció social	23
Evolució del sistema de protecció social: el cas de la Comunitat Valenciana	25
Àrees de protecció social	34
<i>El sistema de la Seguretat Social</i>	34
<i>El sistema dels Serveis Socials</i>	38
Els plans valencians d'inclusió social	49
Les rendes mínimes en la Comunitat Valenciana	60
Situacions a les quals incumbeix l'acció protectora	69
Últimes tendències	72
Indicadors del sistema de protecció social a la Comunitat Valenciana	79
Indicadors de context general	84
<i>La despesa social</i>	85
<i>Collectius</i>	91
Indicadors del sistema de la Seguretat Social	99
<i>Pensions</i>	100
<i>Prestacions</i>	113
Indicadors del sistema de serveis socials	117
<i>Serveis socials generals</i>	118
<i>Serveis socials especialitzats</i>	135
Mirades de conjunt	147
<i>VII Informe FOESSA sobre exclusió i desenvolupament social</i>	

	<i>a Espanya, 2014</i>	147
	<i>Índex DEC 2015</i>	150
	<i>Respostes en política social de les comunitats autònomes enfrent de la crisi.</i>	151
Conclusions		153
Propostes		163
Bibliografia		166

Introducció

L'estudi que ací es desenvolupa es refereix al nostre estat del benestar, i concretament al sistema de protecció social, el que fonamentalment en el nostre país representen la seguretat social i els serveis socials. Aquests dos sistemes concentren les principals mesures públiques que tracten de cobrir les necessitats de les persones.

L'objectiu del treball és mostrar el tipus de protecció social que hi ha a la Comunitat Valenciana, i l'evolució que aquest ha tingut en el temps. Inevitablement és necessari per a l'anàlisi cercar referències que ens permeten la comparació, per això sovint farem esment de dades nacionals o europees, i, quant a la valoració de la nostra Comunitat, sempre que és possible ens referim a les tres províncies valencianes.

L'origen del treball està en la redacció d'una tesi doctoral sobre el mateix objecte, de l'any 2004, que portava per títol *Un anàlisis del sistema de protecció social de la Comunidad Valenciana*. Per a la redacció del present estudi hem fet servir gran part del contingut de la tesi, i hem aprofitat l'ocasió per a actualitzar les dades i els resultats que en aquell moment es van obtenir. El fet que des d'aquella data s'haja produït en el nostre país la crisi econòmica més important de les últimes dècades fa aquesta actualització encara més interessant.

L'estructura de l'estudi es divideix en dues parts fonamentals. La primera, més teòrica i conceptual, es desenvolupa en els dos primers capítols, els referits a l'estat del benestar i al sistema de protecció. En aquests s'aborda la definició dels conceptes i la descripció dels sistemes, que, al seu torn, comprén la seua evolució, la seua situació actual i les noves perspectives que s'obrin de cara al futur. Els dos sistemes que analitzem tenen el seu origen en sistemes nacionals, per això és inevitable referir-se a l'àmbit de l'Estat espanyol quan ens referim a l'inici de

la Seguretat Social o del sistema dels Serveis Socials. Naturalment, es fa referència a com han evolucionat a la Comunitat Valenciana, amb més extensió en els Serveis Socials, ja que les competències són autonòmiques, i amb les característiques específiques quant a la Seguretat Social.

La segona part és la més descriptiva; s'hi desenvolupen indicadors que ens faciliten dades concretes sobre diferents aspectes de la protecció social, des de la situació d'Espanya en el conjunt de la Unió Europea, i ja respecte a la Comunitat Valenciana, una categorització de la població i dels seus principals col·lectius objecte de protecció, fins a dades concretes de les mesures de protecció pública que es desenvolupen des de les dues àrees encarregades de la protecció social en el nostre país: la Seguretat Social i els Serveis Socials.

La part final de l'informe inclou unes breus conclusions i unes aportacions o propostes que posen el focus en alguns aspectes que requereixen una revisió profunda i en molts casos urgent, si volem que el nostre sistema de protecció protegisca efectivament. Aquesta reflexió no podia faltar en un tipus d'estudi com el present, que parteix de la idea que el coneixement serveix si ens fa millorar.

L'estat del benestar

El concepte d'estat del benestar no és fàcil de definir. En aquesta tasca poden ajudar-nos alguns autors. Giner (1998: 261) defineix l'estat del benestar com el «conjunt d'institucions estatals proveïdores de polítiques socials dirigides a la millora de les condicions de vida i a promocionar la igualtat d'oportunitats dels ciutadans». Moreno (2000: 20) complementa aquesta definició mitjançant la concepció de les polítiques socials com les actuacions que els governs fan en la vida ciutadana, principalment en l'àrea fiscal, en la de la salut i la seguretat social, en la de l'educació, l'habitatge i l'ocupació.

Picó (1987: 133) aclareix que no pot entendre's l'estat del benestar com un estat de serveis socials. És important ressaltar la seua finalitat redistributiva, per la qual tracta de modificar, amb mitjans legislatius i administratius, el joc de les forces del mercat.

Per la seua banda, Esping-Andersen (1993: 37) defineix l'estat del benestar com la noció que implica una responsabilitat de l'Estat per a assegurar uns mínims bàsics de protecció social per als seus ciutadans.

Moreno (2000: 14-66), com alguns altres, utilitza la metàfora d'una malla o xarxa de seguretat per a representar el conjunt de mesures de protecció que una societat posseeix perquè els seus ciutadans no «caiguen» en situacions de precarietat com ara la pobresa o l'exclusió. Aquella xarxa està formada per l'entrellaçament de les actuacions públiques i privades, entre les quals cal no oblidar la importància de la protecció que emana de les mateixes famílies, de manera que com més actuacions existisquen, més espesses seran aquestes malles i menys possibilitats hi haurà que queden buits o forats (sembla de riscos) que puguen constituir un perill per a les persones. Les configuracions d'aquestes malles no són homogènies entre els diferents països, sinó

que responen a les característiques socials, culturals i polítiques de cada país. Un avantatge afegit d'aquestes xarxes és que poden servir de trampolí d'impuls perquè les persones superen les seues dificultats.

A més de la família (pròxima o no, els parents en general poden incloure's en el concepte) com a font de protecció no estatal, cal assenyalar la solidaritat comunitària, l'altruisme organitzat, la beneficència tradicional i les activitats econòmiques no reglades. També el mercat, com a instància específica, ha de ser considerat com a font de protecció. Tot això forma part de les xarxes de seguretat. Moreno (2000: 16) considera un reduccionisme pensar que l'Estat és el responsable únic de les «xarxes últimes», encara que sí que ha de ser el seu garant i principal inductor. Cal tenir en compte que l'Estat té una forta legitimitat social en la seua acció protectora, sobretot perquè en un nombre important d'ocasions respon a iniciatives ciutadanes, sovint amb el suport de grups de pressió.

Naixement

L'estat del benestar sorgeix a Europa a la fi del segle XIX, coincidint amb la Revolució Industrial, quan la falta de protecció que la classe obrera es presentava en àrees fonamentals de les seues vides com ara la salut. Els primers programes del que avui entenem per protecció i que durant molt de temps es van denominar «de seguretat social», van ser implantats per Alemanya a partir de 1883,¹ i tenia com a antecedents les Lleis de Pobres del Regne Unit (1834). L'objecte d'aquestes lleis era mantenir l'ordre social, però alhora van contribuir poderosament a millorar les condicions de vida dels treballadors de les primeres grans indústries, els quals treballaven en unes condicions generalment inhumanes.

La idea del pacte entre capitalistes i treballadors està en la mateixa base de l'estat del benestar (Castells i Bosch, 1998: 22). Pacte perquè cap dels blocs és prou fort per a imposar-se a l'altre i perquè és evident que tots dos obtenen beneficis, almenys mentre subsistisquen les

1. Picó (1996: 39): Els primers sistemes obligatoris de protecció social a Alemanya es concretaven en prestacions per malaltia (1883), per accidents de treball (1884) i per vellesa i invalidesa (1889).

circumstàncies bàsiques que van conduir a la seua creació (fracàs del capitalisme de lliure mercat, amenaça del bloc comunista, equilibri de forces politicosocial, etc.).

Igual que les Lleis de Pobres, la legislació que inicialment va desenvolupar Alemanya també tenia com a objecte últim neutralitzar l'acció de les organitzacions dels treballadors, en general molt radicalitzades. Però aquesta no n'és la raó última. Com hem vist, altres motius, com la necessitat de respondre a demandes populars de protecció o l'esforç conscient de polítics socialdemòcrates, liberals i conservadors, amb preocupacions de tipus humanitari (Kuhnle, 1997: 33), i la preocupació de les posicions conservadores i liberals per l'ascens dels partits polítics d'esquerra, van constituir l'impuls definitiu d'un sistema de protecció nou.

La conseqüència va ser l'obtenció d'una estabilitat més alta, no solament econòmica sinó també política, ja que mitjançant la institucionalització dels drets socials es va aconseguir una estabilitat política més gran i el manteniment de la pau social, alhora que es legitimava el sistema econòmic (Ochando, 1999: 46).

Zapatero (1987: 23-37) considera que l'estat del benestar sorgeix perquè les tres orientacions més importants del nostre segle (conservadora, liberal i socialista) van estar d'acord que, per a lluitar contra l'atur, la falta d'habitatges, la inseguretats en la vellesa, la ignorància i la malaltia (cinc problemes típics dels anys posteriors a la Segona Guerra Mundial), era idònia una combinació de democràcia, Estat i mercat. Seguretats, llibertat i igualtat van ser els objectius que perseguen aquelles tres orientacions. El pacte social de les tres postures va fer possible el desenvolupament de l'estat del benestar, que és el que ha contribuït a l'etapa de pau i prosperitat que ha viscut Europa en l'última meitat del segle xx.

No obstant això, els debats en l'inici d'aquelles actuacions van ser molt importants: ¿havien de ser les assegurances voluntàries o obligatòries?, ¿s'havien de protegir totes les persones o només determinats grups?, etc., debats que continuen vigents. La legislació que es va impulsar va ser la base de la moderna seguretats social, i això es va realitzar sota el principi contributiu que servia per a finançar el sistema

bàsic de protecció. El fet que aquella contribució fóra obligatòria és el que va possibilitar-ne la consolidació i l'acceptació per empresaris, treballadors i administració pública. La intervenció estatal en aquest camp va quedar també legitimada, cosa que va permetre exercir l'acció protectora de manera continuada, en situacions que afectaven els treballadors en contingències com la malaltia, la viudetat o la vellesa.

Les bases legitimadores de l'estat del benestar, segons Picó (1987: 121) es troben en el consens general i popular sobre determinats valors de benestar; l'opinió que és l'Estat qui aconsegueix més eficàcia en la defensa del benestar; i el grau de participació i accés als serveis de benestar que la ciutadania té.

No obstant això, cal fer constar que en els inicis l'estat del benestar no tenia com a objectiu la lluita contra la pobresa, sinó cobrir necessitats en àrees de sanitat, educació i ocupació per a les classes treballadores. La consolidació arriba perquè s'entén que totes les classes socials eren vulnerables i que els principis d'igualtat, solidaritat i universalitat les beneficiaven a totes (Arriba, 2002: 4).

Com hem dit, històricament, naix a Alemanya com un sistema d'assegurances socials, amb un conjunt de prestacions econòmiques i socials que protegeixen les persones treballadores.

Tècnicament, les assegurances socials es van dissenyar com un sistema de protecció professional, finançat amb cotitzacions de l'empresa i dels treballadors i d'orientació capitalitzadora. Però, en la pràctica, va suposar la introducció d'un sistema de repartiment amb la finalitat d'emparar contingències no previstes, la incidència de l'atur i de la malaltia professional, a més de respondre a demandes socials molt actives.

La conquesta social dels sistemes de protecció de l'estat de benestar, representa els drets que els diferents agents socials tracten de defensar enfront de les crítiques que després analitzarem. És un debat obert pràcticament des del naixement de l'estat del benestar, que incumbeix les àrees ideològica i política especialment.

Evolució

La dinàmica establida per Alemanya a final del segle XIX es va estendre a altres països europeus amb rapidesa, de manera que a final de la dècada de 1930 vint-i-dos països europeus ja havien desenvolupat algun programa d'intervenció i assegurances enfront de la malaltia, i en l'etapa d'entreguerres la idea europea de la seguretat social es va estendre per la resta del món: fins i tot als Estats Units es van introduir programes de protecció en la política de Roosevelt del *New Deal* («Nou contracte»), com l'aprovació legislativa de la seguretat social de 1935. Posteriorment, aquest país ha desenvolupat una política de «mínims» dins del model anglosaxó sobre el qual després tractarem.

En 1942, es publica al Regne Unit l'Informe Beveridge, que segons nombrosos autors va ser l'inici de l'extensió de la protecció i que va culminar amb la creació del Servei Nacional de Salut gratuït i universal en aquell país amb càrrec als impostos generals, és a dir, finançat pel conjunt de la ciutadania. La idea de William Beveridge sobre l'estat del benestar en el Regne Unit després de la guerra es basava en tres pilars:

— *Social insurance and allied services* / Seguretat social i serveis afins (1942), el seu informe més famós. L'objectiu era establir el principi de l'universalisme o expansió de la cobertura de les assegurances socials fins a emparar a tots els ciutadans amb independència del seu estatus professional.

— *Full employment in a free society* / Plena ocupació en una societat lliure (1944), amb l'objectiu de definir un nivell de subsistència: assegurar una renda de subsistència per a tots els ciutadans.

— *Voluntary action* / Acció voluntària (1948), que cercava garantir un espai ampli a la iniciativa privada una vegada aconseguits els dos objectius anteriors. Això suposava un sistema mixt que oferia Seguretat Social per a les necessitats bàsiques, assistència social per als casos especials, i assegurances privades per a incrementar lliurement el grau de satisfacció de necessitats.

Cal no oblidar que aquest estat del benestar es desenvolupa en uns anys de creixement econòmic important a Europa, el període

d'entreguerres, i, relacionant-lo amb les idees de Keynes, com a garant de l'estabilitat macroeconòmica, ja que permetia la correlació entre el manteniment de la demanda interna i el creixement productiu de les economies nacionals.

El període de consolidació de l'estat del benestar, que podem datar entre 1950 i 1980, és el de la modernització social en un model de creixement econòmic que, en aquell moment, semblava infinit (Rodríguez Cabrero, 2002: 18). Així, l'ampliació de la cobertura de la protecció propiciada pels països del nord d'Europa i el Regne Unit va tenir la seua continuació en un creixement de la despesa social, que mai abans s'havia donat, a Europa entre els anys 1945 i 1985. Ja en 1980 la mitjana de la despesa social d'aquells països (Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, França, Irlanda, Luxemburg, Països Baixos i Regne Unit) en relació amb el PIB era del 26,2 %, en 1985 del 27,2 % i en 1993 del 28,8 %.²

Els anys 80 van significar un canvi important en el pensament dominant sobre l'estat del benestar. La crisi econòmica que va viure tota Europa per l'augment dels preus del petroli de 1973, va augmentar poderosament la despesa en prestacions, sobretot en l'àmbit de la desocupació. Ja en 1979, el primer govern de Margaret Thatcher va declarar en el seu programa que no es podia permetre un creixement més alt de la despesa pública que impedira el desenvolupament del sector privat (Kuhnle, 1997: 40), i afirmacions semblants van anar apareixent en els discursos polítics fins i tot en els dels països escandinaus, cosa que deixava traslluir un desig de «més mercat i menys estat». Això tenia especial interès en un moment en què s'iniciaven les pràctiques de lliure circulació entre els estats i l'extensió del model de protecció cap a persones procedents d'altres països.

Les polítiques socials europees contra la pobresa han sorgit per la persistència de la pobresa i la constatació que el creixement econòmic i fins i tot la plena ocupació no aconseguien els ideals d'igualtat que van animar, almenys en part, el naixement de l'estat del benestar. Aquestes polítiques s'han desenvolupat prioritàriament mitjançant programes

2. Font: Eurostat, 1995. Els percentatges a Espanya en aquells mateixos anys van ser: 18,2 %, 20 % i 24 %, respectivament.

orientats a l'ocupació i a la formació, en el que Esping-Andersen (1993: 42) denomina «mercantilització», entenent que la salarització per l'accés a l'ocupació era una manera d'assegurar la integració social.

Per a Castel (1997: 192), el fet determinant de la nostra època és que el treball ha deixat de ser el gran integrador i avui dia és possible ser pobre treballant, com ho demostra el fet que els Estats Units tinga alts nivells d'ocupació i alhora altes taxes de població pobra. Es tracta d'un procés de «desestabilització dels estables» i de vulnerabilitat de posicions que abans es podien considerar segures. La internalització dels mercats i les exigències de competitivitat fan que el treball s'haja tornat el blanc d'una política de reducció de costos en què el determinant és la flexibilitat.

No obstant això, cal destacar l'impuls a les polítiques globals que des de les institucions internacionals s'està donant a favor de l'eradicació de la pobresa des d'un enfocament de justícia social.³ En l'acta del 4 d'octubre del 2001 del document de les Nacions Unides sobre drets humans es fa esment exprés que la pobresa i l'exclusió constitueixen una violació dels drets humans i un afront intolerable a la dignitat humana, i s'aporten dades com que centenars de milers d'homes, dones i infants a tot el món es troben en la pobresa extrema, i més de 1.000 milions de persones viuen amb menys d'un dòlar al dia. A més es destacava que a la Unió Europea, 65 milions de persones viuen amb menys del 60 % de la mitjana d'ingressos dels seus països; continuen existint grans diferències entre regions geogràfiques.

Les Nacions Unides recorden l'objectiu fixat d'una ajuda oficial al desenvolupament del 0,7 % del PNB que calia assolir abans de la Cimera Mundial sobre el Desenvolupament Sostenible del 2002, que no s'ha aconseguit, i la necessitat de solidaritat i de diàleg nord-sud. Així mateix es recorda que la lluita contra la pobresa és un element primordial de la pau en el món. A més, es demana al conjunt de països

3. El 17 d'octubre va ser proclamat el Dia internacional per a l'eradicació de la pobresa. Aquesta commemoració va ser impulsada el 17 d'octubre de 1987 pel pare Joseph Wresinski, fundador del moviment internacional ATD-Quart Món i proclamat per la Resolució 47/197 de l'Assemblea General de les Nacions Unides de 22 de desembre de 1992.

de la Unió Europea que donen la mateixa prioritat a les polítiques socials que a les econòmiques i que asseguruen l'accés de totes les persones, especialment de les més vulnerables, als drets fonamentals (educació, habitatge, assistència sanitària, cultura i ocupació), en el marc dels plans nacionals per a la inclusió social dels països membres.

La diversitat de models

Hi ha diferents models que responen a realitats diverses. Titmuss (1981:38-39), des del punt de vista de qui satisfà les necessitats de les persones, considera que hi ha tres tipus d'Estat del benestar: el model residual de política social del benestar, el basat en l'èxit personal i l'institucional redistributiu.

Des d'aquesta perspectiva, podem parlar de dos models fonamentals. *L'universalista* està basat en un mínim garantit independent de la contribució o no al sistema. És el propi dels països del nord d'Europa, en què el finançament de l'estat del benestar s'ha fet en la major part via impostos sobre la renda, i els beneficis s'han considerat identificats amb la condició de ciutadania i residència. Per altra banda, el model *ocupacional* està relacionat amb les contribucions fetes per les persones que treballen. És el propi dels països del centre i sud d'Europa i finançat, sobretot, a través de les cotitzacions socials, la qual cosa supedita els serveis rebuts pel que fa a quantia i temps. Aquest tipus de protecció social reproduïx l'estructura social i laboral del país.

Espanya se situa dins d'aquest segon model, i més concretament en l'anomenat model *mediterrani*. Moreno (2000: 73-115) el distingeix al costat d'altres tres grans models d'estat del benestar, l'*anglosaxó*, propi de Regne Unit i Irlanda; el *continental*, el d'Alemanya, Bèlgica, França, Holanda i Luxemburg; i l'*escandinau o nòrdic* que és l'existent a Suècia, Noruega i Finlàndia.

El model *mediterrani* és el propi dels països del sud d'Europa, Portugal, Itàlia (un poc desmarcat de la resta), Grècia i Espanya, que tenen uns estils de vida i unes necessitats de benestar diferenciades. La família és el factor essencial de microsolidaritat complementària de l'acció estatal i

dels serveis oferits per les organitzacions privades amb ànim de lucre i sense. A aquest model el caracteritzen els següents trets: tots els països d'aquest entorn han tingut dictadures i forta influència social de la religió; tenen una posició intermèdia entre l'universalisme (salut i pensions) i la seguretat social contributiva, la qual cosa suposa una conjunció molt particular; presenten necessitats i estils de vida diferents (economia submergida, propietat en l'habitatge, donacions familiars); el fet que la microsolidaritat familiar siga molt important, i la descentralització de tipus autonòmic i local del sistema de protecció.

Dins de la política social de la Unió Europea es fan esforços per coordinar i unificar aquests models. L'objectiu seria aconseguir una «Europa social». Un exemple d'aquesta tendència el podem observar en l'Estratègia de Lisboa (juny del 2000), que representa la base de les accions comunitàries en matèria d'ocupació, innovació, reforma econòmica i cohesió social. En aquesta mateixa línia, el Consell de Niça (novembre del 2000) aprova l'Agenda Social Europea, que arreplega per als següents cinc anys les orientacions estratègiques en tots els àmbits de la política social. Un exemple d'aquestes és el Pla d'acció per a la inclusió social, que tots els països han de dissenyar i desenvolupar i que serà la base per a l'existència d'un estatut marc de drets fonamentals socials.

El qüestionament

L'estat del benestar com a tal ha passat per diverses crisis. L'actuació compensadora del sector públic comença a rebre crítiques pràcticament des del seu naixement, després de la Segona Guerra Mundial.

Esping-Andersen (2000: 74) identifica la primera de les crisis de l'estat del benestar en els anys 50, motivada pel temor que aquest fóra una amenaça per al creixement econòmic estable, i la segona, la que es va produir en la dècada dels 60, que va tenir com a actors l'esquerra i que va ser motivada pels pobres resultats en igualtat aconseguits després de diverses dècades de reformisme.

No obstant això, les crítiques són especialment virulentes a partir dels anys 70, quan es dona la crisi econòmica mundial paral·lela a l'augment

dels preus del petroli per part dels països de l'OPEP. És llavors quan es debat si és compatible el normal funcionament de l'economia de mercat i el manteniment de la despesa i regulació propis de l'estat del benestar.

A aquesta crisi mundial va coadjuvar una altra sèrie de factors segons Castells i Bosch (1998: 26), com la incapacitat que van presentar els països europeus per a fer front a l'augment de la desocupació, l'incert signe redistributiu que tenen les polítiques socials a mesura que augmenta la despesa i que aquest afecta grans nuclis de població, els problemes d'eficiència de la protecció existent en aquell moment, per falta d'incentius o per formes de gestió inadequades, les dificultats de finançament de la despesa pública en expansió, el canvi del context econòmic, cada vegada més globalitzat i interrelacionat i els canvis culturals que fan difícil mantenir un pacte social com el que va donar pas a l'estat del benestar.

Les principals crítiques que s'han formulat a l'Estat del benestar estan basades en la seua falta d'eficiència, per utilitzar malament els recursos que podien haver servit per a ajudar a les persones més necessitades i de falta d'adaptació a les verdaderes necessitats de les persones. Albert O. Hirschman (1991) arreplega les tesis crítiques de la Nova Dreta dels anys 70 i principis dels 80, com la de la *perversitat* que postula que al marge de les lloables intencions que hi ha darrere dels programes de la política social, a la fi, en lloc de resoldre el problema, acabarà empitjorant-lo. Són moltes les opinions que abonen aquesta tesi, entre elles, per exemple, que les Lleis de Pobres són engendradores de ganduls i malfaeners. Una altra tesi és la de la *futilitat* que assenyala la inutilitat dels programes socials, bé perquè les persones que es beneficien de l'estat del benestar no són les que més ho necessiten, com podria ocórrer en la despesa pública en educació universitària, bé perquè aquells programes són ostatges de les burocràcies que els administren, i serveixen només els seus propis interessos i no l'interés de la població. La coneguda manca de flexibilitat de molts organismes públics per a fer front al perfil canviant de la pobresa, seria una manifestació del problema.

No obstant això, un estudi de García i Malo (2002: 338-339) a partir de l'enquesta del Panel de Llars de la Unió Europea (PHOGUE Comissió

Europea, 2000), sobre la suposada ineficàcia de l'estat del benestar, revela que a Espanya les prestacions socials redueixen l'índex de pobresa a uns dos terços del que hi hauria si no existira, i aquesta eficàcia augmenta quan es tracta de tipus més severs de pobresa. Amb tot, hi ha diferències en l'eficàcia segons les prestacions: les més eficaces són les pensions de jubilació, que redueixen la pobresa extrema en un 50 % i quasi en un 30 % la pobresa relativa. Les prestacions assistencials tenen una eficàcia molt baixa. Les prestacions per desocupació no han tingut una cobertura àmplia entre les persones desocupades, i les rendes mínimes, donades les seues restriccions pressupostàries i de requisits, no han complementat prou les prestacions per desocupació.

Una altra de les tesis de Hirschman és la del *risc*, que és la que es considera de més importància teòrica, i fa referència a la possibilitat que les actuacions de l'estat del benestar, incloent-hi l'assistència social, tinguen un impacte negatiu sobre l'economia.

Una altra crítica és la de la cultura de la *dependència*, per la qual se suposa que la protecció social genera dificultat per a aconseguir autonomia a les persones que perceben algun tipus de protecció. S'afirma, per exemple, que l'assegurança de desocupació desincentiva la cerca de treball o la selecció dels treballs més còmodes. La dependència de l'atenció assistencial és un tema molt controvertit i que sovint s'utilitza com a crítica de les intervencions tècniques en matèria de Serveis Socials. És curiós que la dependència ací tinga una connotació negativa, cosa que passa en altres esferes de les nostres vides, on es produeix constantment un grau o un altre de dependència, per exemple som dependents de l'escola per a educar als nostres fills, de la policia per a defensar els nostres interessos o dels bancs per a guardar els nostres diners.

Gran part dels qüestionaments de l'Estat del benestar es fan per raons de tipus econòmic fins a la dècada dels 80, moment en què l'accent es trasllada a factors polítics o de legitimitat que afecten la globalitat del sistema capitalista.

La importància de totes aquestes crítiques i crisis ressenyades no és que siguem o no certes, sinó que es crega que ho són, ja que la deslegitimació de l'estat del benestar i la limitació en les seues actuacions sens

dubte recaurà en els col·lectius més desfavorits. Cal fer notar, a més, que totes les crisis de l'estat del benestar han sigut exògenes, això és, el mercat i l'Estat han presentat canvis que d'una manera o una altra han fet plantejar-se el futur de la protecció social.

Tanmateix i malgrat tot, és opinió comuna que ara com ara no és possible el desmantellament de l'estat del benestar. Offe (1990: 198) afirmava que aquest estat s'ha fet irreversible, ja que duu a terme funcions essencials per a l'economia capitalista, i per a la garantia de les oportunitats de vida de molts grups socials.

Dos motius principals eviten el seu desmantellament: els densos interessos existents, ja que han augmentat els riscos i les contingències que cobreix, i l'ampli suport de la ciutadania, que es tradueix en fortes respostes davant l'amenaça de qualsevol reculada. De fet, la crisi econòmica que es desencadena el 2008 ha suposat retallades en política social molt importants, però ningú s'ha qüestionat l'existència de l'estat del benestar; suposaria un suïcidi polític per al partit que ho intentara promoure.